

# **UNA FRON. TERRA, DOS NACIONES**

**IMPLICACIONES  
DE LAS POLÍTICAS  
Y SOLUCIÓN DE LOS  
PROBLEMAS**



ANUIES/PROFMEX  
MEXICO

The Proceedings of the Third Symposium held in Tijuana, Baja California, in October, 1983, appeared under the title **Rules of the Game and Games without Rules in Border Life**. México: ANUIES/PROFMEX, 1985.

•

Las Memorias de la Tercera Reunión, celebrada en Tijuana, Baja California, en octubre de 1983, se publicaron bajo el título de **Reglas del Juego y Juego sin Reglas en la Vida Fronteriza**. México: ANUIES/PROFMEX, 1985.

# ONE BORDER, TWO NATIONS: POLICY IMPLICATIONS AND PROBLEM RESOLUTIONS

Fourth Symposium of Mexican and United States  
Universities on Border Studies

Cuarta Reunión de Universidades de México  
y Estados Unidos de América sobre Estudios  
Fronterizos

## **Editors**

OSCAR J. MARTINEZ  
ALBERT E. UTTON  
MARIO MIRANDA PACHECO

## **SPONSORING INSTITUTIONS**

### **PROFMEX**

The Consortium of United States Research  
Programs for Mexico

### **ANUIES**

Asociación Nacional de Universidades  
e Institutos de Enseñanza Superior

### **HOST INSTITUTION**

UNIVERSITY OF NEW MEXICO

April 16-18, 1986

Santa Fe, New Mexico



México

*Primera edición: México, 1988*

*Derechos reservados*

*Copyright © 1988*

**ASOCIACIÓN NACIONAL DE UNIVERSIDADES  
E INSTITUTOS DE ENSEÑANZA SUPERIOR**  
*Insurgentes Sur 2133-5er. piso  
01000 México, D. F.*

*Impreso en México  
Printed in Mexico*

*Departamento Editorial, ANUIES  
(Cód. Int. 048-88)*

## PARTICIPANTES

### MEXICO

#### *Comité Organizador por ANUIES*

JUAN CASILLAS G. DE L. (Secretario General Ejecutivo, Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior)  
JORGE A. BUSTAMANTE (Coordinador Académico, El Colegio de la Frontera Norte)  
ERMILO J. MARROQUÍN (Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior)  
HÉCTOR A. CAPPELLO (Universidad Autónoma de Tamaulipas)  
MARÍA DE LOS ANGELES CAVAZOS (Universidad de Monterrey)

#### *Expositor*

JUAN CASILLAS G. DE L. (Secretario General Ejecutivo, Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior)

#### *Clausura*

ROBERTO LAJOUS (Secretaría de Relaciones Exteriores)

#### *Ensayistas*

BERNARDO GONZÁLEZ ARÉCHIGA (El Colegio de la Frontera Norte)  
JORGE A. BUSTAMANTE (El Colegio de la Frontera Norte)  
RICARDO MÉNDEZ SILVA (Universidad Nacional Autónoma de México)  
JESÚS TAMAYO (Centro de Investigación y Docencia Económica)  
ROBERTO SÁNCHEZ (El Colegio de la Frontera Norte)

#### *Comentaristas*

MARIO DEHESA (Centro de Investigación y Docencia Económica)  
MANUEL GARCÍA Y GRIEGO (El Colegio de México)  
MIGUEL M. ESPARZA LEÓN (Universidad Autónoma de Baja California)  
RENÉ FRANCO BARRENO (Universidad Autónoma de Ciudad Juárez)

#### *Moderadores*

MANUEL GARCÍA Y GRIEGO (El Colegio de México)  
CARLOS MONTEMAYOR (Universidad Autónoma Metropolitana)  
JORGE A. BUSTAMANTE (El Colegio de la Frontera Norte)

## PARTICIPANTS

### UNITED STATES

#### *Organizing Committee for PROFMEX*

JAMES W. WILKIE (University of California, Los Angeles)

PAUL GANSTER (San Diego State University, San Diego)

JERRY R. LADMAN (Arizona State University, Tempe)

Oscar J. MARTINEZ (Chairman of the Program Committee,  
University of Texas, El Paso)

MICHAEL C. MEYER (University of Arizona, Tucson)

CLARK W. REYNOLDS (Stanford University, Stanford)

STANLEY R. ROSS (Late, University of Texas, Austin)

LOUIS R. SADLER (New Mexico State University, Las Cruces)

CATHRYN L. THORUP (Overseas Development Council, Washington, D.C.)

ALBERT E. UTTON (Chairman of The Organizing Committee,  
University of New Mexico, Albuquerque)

#### *Opening Remarks*

PERRY SHANKEL (U.S. Department of State)

#### *Essayists*

CLARK W. REYNOLDS (Stanford University, Stanford)

ROBERT McCLEERY (Stanford University, Stanford)

GILBERT CARDENAS (University of Texas, Austin)

ELWYN STODDARD (University of Texas, El Paso)

STEVEN MUMME (Colorado State University, Colorado)

CARLOS VELEZ (University of Arizona)

#### *Commentators*

NILES HANSEN (University of Texas, Austin)

SUSAN TIANO (University of New Mexico)

REBECCA MORALES (University of California, Los Angeles)

C. RICHARD BATH (University of Texas, El Paso)

#### *Moderators*

CATHRYN THORUP (Overseas Development Council)

LUIS R. SADLER (New Mexico State University, Las Cruces)

GILBERT W. MERKX (University of New Mexico, Las Cruces)

## CONTENIDO

PREFACIO: ALBERT E. UTTON .....	XI
PREFACE .....	XIII
Ceremonia inaugural .....	1
Palabras del Dr. Juan Casillas G. de L., Secretario General Ejecutivo de la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de En- señanza Superior .....	5
I. ECONOMÍA EN LAS FRONTERAS E INTEGRACIÓN NACIONAL.	
BORDER ECONOMICS AND NATIONAL INTEGRA- TION .....	7
La creación de una plataforma exportadora en la frontera norte: situación actual y perspectivas: <i>Bernardo González     Aréchiga</i> .....	9
Border economics and national integration: <i>Clark W. Rey-     nolds y Robert McCleery</i> .....	39
Commentary: <i>Niles Hansen</i> .....	51
II. FLUJOS MIGRATORIOS: TENDENCIAS Y POLÍTICAS NACIONALES.	
MIGRATION FLOWS: TRENDS AND NATIONAL PO- LICIES .....	55
Migración indocumentada México-Estados Unidos, tenden- cias recientes de un mercado internacional de mano de obra: <i>Jorge A. Bustamante</i> .....	57
The mexican origin population in the U. S. and U. S. immi- gration policy toward Mexico: <i>Gilbert Cárdenas</i> .....	87
Simpson-Mazzoli: Do the assumptions fit the facts?: <i>Susan         Tiano</i> .....	103

x • Contenido

III.	INTERACCIÓN CULTURAL EN LA FRONTERA Y POLÍTICAS NACIONALES: UNA PERSPECTIVA MEXICANA: <i>Ricardo Méndez Silva</i> .....	113
IV.	LA REGIÓN FRONTERIZA Y LAS POLÍTICAS NACIONALES. THE BORDER REGIONS AND NATIONAL POLICIES	125
	Frontera, política regional y políticas nacionales en México: <i>Jesús Tamayo</i> .....	127
	Structural and functional approaches to border policymaking: viewing the U. S.—Mexico Border as divisive Barrier or integrative system: <i>Ellwyn R. Stoddard</i> .....	159
	Commentary: <i>Rebecca Morales</i> .....	195
V.	COOPERACIÓN BILATERAL EN LA RESOLUCIÓN DE LOS PROBLEMAS DEL MEDIO AMBIENTE Y LOS RECURSOS NATURALES. BILATERAL COOPERATION IN RESOLVING NATURAL RESOURCE AND ENVIRONMENTAL PROBLEMS	199
	Las relaciones binacionales como un marco conceptual en el análisis de los problemas ambientales transfronterizos entre México y Estados Unidos: <i>Roberto A. Sánchez R.</i> .....	201
	Managing the border environment: advances, issues and options: <i>Stephen P. Mumme y Joseph Malven</i> .....	215
	Commentary: <i>C. Richard Bath</i> .....	259
VI.	CULTURAL INTERACTION AT THE BORDER AND NATIONAL POLICIES: A UNITED STATES PERSPECTIVE .....	265
	Incorporating mechanisms of exchange among mexicanos in the U. S. Borderlands: <i>Carlos G. Vélez-Ibáñez</i> .....	267

## PREFACIO

ALBERT E. UTTON.

Publicamos en este libro los trabajos del 4º Symposium de las universidades mexicanas y norteamericanas, organizado por la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior y el Consorcio de Programas de Investigación de los Estados Unidos. El Symposium tuvo lugar en Santa Fe, Nuevo México, del 16 al 18 de abril de 1986. Las reuniones fueron programas originalmente para los primeros días de octubre de 1985, pero tuvieron que ser reprogramadas debido al trágico sismo que asoló a México.

El tema del volumen, *Una Frontera, Dos Naciones: Implicaciones de las Políticas y Solución de los Problemas*, estudia los efectos que los problemas del área fronteriza ejercen sobre las políticas nacionales, y en cierta medida, desde luego, los considera en sentido inverso. Conocemos muy bien el fuerte impacto de las políticas nacionales sobre el área fronteriza en sus manifestaciones diferentes, ya sea una nueva política de impuestos o una nueva política comercial, una ley de inmigración o, bien, un plan industrial de desarrollo que emanan de cualquiera de las dos capitales. Por lo tanto, en este libro estudiamos la otra cara de la cuestión; esto es, ¿cuál es el efecto que ejerce esta frontera común que compartimos sobre las políticas de los dos gobiernos nacionales?

En la primera sección, Clark Reynolds, Robert McCleery y Bernardo González-Aréchiga hablan sobre la integración nacional y económica de la frontera, estimulados por los comentarios de Sofía Méndez del Centro de Investigación y Docencia Económica y de Niles Hansen de la Universidad de Texas. Reynolds y McCleery en su trabajo "La Integración Nacional y Económica de la Frontera", comentan que "es un hecho de capital importancia la medida en que el incremento de mercancías y servicios, la inmigración de trabajadores, las transferencias tecnológicas, las comunicaciones y la transmisión de valores, actitudes y gustos pueden exacerbar o modificar las asimetrías de las relaciones sociales" en la región fronteriza de México y los Estados Unidos.

Sus investigaciones señalan una clara relación entre las inversiones al sur de la frontera y la migración hacia el norte. Una mayor inversión

de capital en México reduce la corriente migratoria a los Estados Unidos. Reynolds y McCleery observan que la evidencia “sugiere que la actitud hacia una apertura más amplia de la economía mexicana, desviaría la corriente de trabajadores que cruzan la frontera en busca de empleo hacia las actividades orientadas a la exportación, independientemente de que tales industrias estuvieran en la región fronteriza o en cualquier otra parte. Mas el costo en capital no sería insignificante”. Sugieren que “una mayor producción y un mercado compartido por los dos países tendría las prioridades más altas tanto para Estados Unidos como para México en un nivel nacional”.

González-Aréchiga propone una novedosa perspectiva, como lo señala Hansen, al subrayar la nueva vocación de la Tierra Norte, región cuyo propio desarrollo tiene importantes consecuencias para el desarrollo integral de México. En seguida ofrece un estudio excelente sobre las posibles implicaciones de la apertura de México al exterior en términos de comercio y de modificaciones al sistema de protección para la competencia extranjera. Hansen reafirma la importancia de la cuestión suscitada por Reynolds y McCleery sobre la posibilidad de que la industria maquiladora en su forma actual pueda convertirse en un motor de crecimiento para la economía mexicana. Está de acuerdo con McCleery y Reynolds en que una mayor producción y un mercado compartido entre los Estados Unidos y México es deseable, y concluye que tal proceso de integración dinámica beneficiaría a ambos países. No obstante, agrega que “el grado en que la producción y este mercado compartido puedan ser incrementados está por verse”. Termina con una nota optimista y cita “numerosos ejemplos que sugieren que aun si el desarrollo industrial se ha iniciado en los sectores de bajos sueldos y de trabajo intenso —fondo del proceso de filtración industrial—, existe todavía la posibilidad de una mejora eventual de las habilidades de la fuerza de trabajo, de los tipos de industria y de las percepciones de los trabajadores. Este fenómeno se ha dado en los Estados Unidos, en el sur, en Hong Kong, en Singapur, en Corea del Sur y en Taiwán. Si, como Reynolds y McCleery proponen, los Estados Unidos y México trabajan activamente para elevar más la producción y la fuerza de este mercado compartido, entonces México tendría también la oportunidad de seguir una senda similar de desarrollo”.

Una de las cuestiones donde ha habido una mayor discrepancia entre las dos naciones a través de los años —la cuestión de las oleadas migratorias— es abordada por Jorge A. Bustamante, Gilbert Cárdenas, Manuel García y Griego y Susan Tiano.

Bustamante alega que esta cuestión debía tratarse principalmente como un problema de mercado laboral. Existe la demanda en los Estados Unidos y el trabajo accesible en México lleva a buscar esa demanda.

Tiano señala que en lo que se refiere a la legislación inmigratoria, los políticos están en los cuernos de un dilema. Argumenta que ante

las realidades económicas —domésticas e internacionales— “el cierre de nuestras fronteras a la inmigración indocumentada debía verse con malos ojos. El trabajo indocumentado es la base de muchos negocios domésticos, beneficia a los consumidores, estimula la economía y crea, así mismo, más empleos que los que usurpa; sin embargo, los inmigrantes son ya el chivo expiatorio de muchos males económicos y sociales”. Opina que la Ley Simpson-Mazzoli contiene muchos “subterfugios que harán difícil su aplicación” y no detendrá la corriente de la inmigración indocumentada.

De ahí, el libro nos lleva por una gama de diferentes facetas que determinan la influencia de la frontera sobre la política nacional. En el campo de la cultura, Ricardo Méndez Silva y Carlos Vélez Ibáñez explican cómo la interacción cultural afecta la región fronteriza y las políticas nacionales. Méndez Silva estudia el panorama de los elementos culturales del mexicano desde la arquitectura hasta el muralismo, y observa que los inmigrantes mexicanos son portadores de una corriente continua de valores y de cultura:

“Provenientes de casi todo el territorio nacional, estos nuevos fronterizos portan en su conciencia individual y en la porción del subconsciente colectivo que les corresponde, los símbolos, expresiones, signos y señales de una cultura, producto de diversas capas temporales y procesos de mestizaje. Un elemento sin duda identificable es el sentimiento gregario, la lealtad y la dependencia a la colectividad y los fuertes lazos familiares.”

Es interesante observar que Méndez Silva está de acuerdo con Bustamante en lo que ataña a la influencia en dirección opuesta, esto es, del norte al sur. La influencia de los Estados Unidos sobre México es más una función de clase social que de geografía. En otras palabras, la norteamericanización es más aguda en la ciudad de México, entre las clases media y superior que en las áreas de la frontera.

El estudio de Vélez Ibáñez sobre las familias mexicanas al norte de la frontera nos permite entender cómo estos inmigrantes del sur se las arreglan con la cultura angloamericana del norte. Se apoyan —nos dice— sobre todo en la extensión familiar, en grupos de familias, y en la mutua ‘confianza’ del grupo para contrarrestar la incertidumbre de las situaciones imprevisibles, como el desempleo y las emergencias financieras, estableciendo así un marcado contraste con los angloamericanos de las tierras fronterizas de los Estados Unidos, cuya “fe en el individualismo como norma cultural ha generado una fuerte confianza en las grandes formas institucionales para contrarrestar la incertidumbre y las circunstancias imprevisibles”.

Ellwyn Stoddard, Jesús Tamayo, Manuel Miguel Esparza y Rebecca Morales se ocupan de la amplia cuestión conceptual de las tierras fronterizas y de las políticas nacionales. Tamayo estudia la primera política regional emprendida por el gobierno mexicano para desarrollar una "zona libre" en la región fronteriza; después, el programa fronterizo nacional (PRONAF) que fue seguido por el programa más reciente de las maquiladoras y, finalmente, los efectos de la caída de los precios internacionales del petróleo y la crisis económica.

Tamayo percibe que la crisis económica de México exige nuevos patrones de colaboración. Encuentra que el programa de las maquiladoras es una característica mayor del sector mexicano de manufactura para los próximos años. Contempla también la necesidad de reglamentar las maquiladoras y, sobre todo, teme que "la falta de solvencia de México llevará a nuevas reducciones de la autonomía del gobierno mexicano".

Stoddard examina el efecto de una frontera estructural y las dificultades causadas por ese enfoque proteccionista. Señala cómo los especialistas y los residentes de la frontera expresan a veces sus más profundos resentimientos contra los diseñadores de políticas en Washington, D. C. y en México, D. F. Lanza un reto para modificar el marco de referencia estructural con que comúnmente se han manejado los problemas fronterizos, a fin de impulsar acuerdos locales limitados para fijar metas y resolver problemas específicos. Concluye que "los anticuados y tradicionales arreglos diplomáticos no parecen ya tan efectivos como antes... y que es completamente posible que el marco de referencia para el futuro sea un organismo de coordinación multinacional más adecuado a las entidades fronterizas locales para que puedan combinar sus recursos conjuntamente y resolver los problemas comunes".

En su comentario sobre los trabajos de Jesús Tamayo y Ellwyn Stoddard, Rebecca Morales no disimula su azoro frente a las marcadamente diferentes concepciones de la frontera que aquí se presentan. "Nuestro colega mexicano —dice— ve con ansiedad las inconsistencias de las políticas nacionales que tratan de inducir la producción y el consumo domésticos, ya que han contribuido a que el norte de México se involucre más con la economía, la sociedad y la cultura de los Estados Unidos que con el interior. Para él, la frontera representa la erosión de una noción colectiva e ilustoria sobre la mexicanidad. Por el contrario, el participante de los Estados Unidos observa pragmáticamente que podemos ver la frontera como una barrera o como una posibilidad y, eligiendo esta última, procede a identificar los caminos para facilitar la interacción binacional."

Puede parecer simplista, pero es tentador observar que muchos americanos están asustados por la migración de la gente del sur a los Estados Unidos, mientras que nuestro observador mexicano confiadamente concluye que se trata sólo de un fenómeno de mercado. En con-

traste con esto, cuando se trata de la migración de capital e industria del norte al sur, muchos mexicanos se preocupan por la pérdida de su autonomía, en tanto que los norteamericanos hablan confiadamente de mercados y de flujo de capital.

Roberto Sánchez, Steven Mumme, Joe Nalven, René Franco y Richard Bath se enfrentan con la cuestión de la cooperación bilateral para encontrar soluciones en el campo de los recursos naturales y de los problemas ambientales. Frecuentemente estos problemas están tan alejados de las capitales nacionales que reciben una atención inadecuada. Numme, Nalven y Franco nos dan un panorama excelente de los intentos de ambos países para reglamentar los azares ambientales en el área fronteriza; examinan no sólo la legislación nacional, sino también los diversos tratados, incluidas las minutas 261 y 264 del tratado de 1944 que ha ampliado la autoridad de la Comisión de Límites Internacionales y de Aguas y el acuerdo de La Paz (1983) entre los dos países.

Mumme y Nalven dirigen luego su atención a algunos casos particulares como el debate sobre la calidad del aire en el Triángulo Gris y la controversia del drenaje en Tijuana. Mencionan los éxitos obtenidos en el pasado, pero con una nota de pesimismo, ya que subrayan que la continuidad de la crisis económico-doméstica de México es un impedimento para actuar binacionalmente y resolver los problemas ambientales de la frontera. Sánchez y Bath están de acuerdo sobre los logros sustanciales de los dos países. Bath cree que una de las razones por las que "los problemas ambientales están en la agenda bilateral es la comunidad de intereses que ha aflorado, hecho que no permitirá que los que toman las decisiones ignoren más estos problemas". Señala, además, el gran interés de los especialistas y de los funcionarios públicos que han desarrollado una intensa actividad para lograr su mayor demanda: la mejora del ambiente. Tal vez Bath capsuliza gran parte de todo el panel cuando dice: "Todos tenemos que reconocer que el rápido crecimiento de la población a lo largo de la frontera, constituye un obstáculo para la mejora real del ambiente fronterizo, pero al menos estamos tratando de luchar sobre una base mutua contra las amenazas al ambiente. La batalla continuará."

En suma, consideramos que esta recopilación de trabajos es una contribución importante. Refleja la tensión existente entre la región fronteriza y los gobiernos nacionales. Por una parte, la gente de la región fronteriza se siente continuamente frustrada ante las dificultades para llevar sus problemas a las agendas de los gobiernos nacionales; por otra, las políticas nacionales se ven frecuentemente afectadas cuando esos mismos problemas se convierten en cuestiones de alta visibilidad como la inmigración, el comercio y, en menor medida, el problema de los recursos naturales: la salinidad del Río Colorado y la degradación ambiental.



## PREFACE

ALBERT E. UTTON.

This book makes available the proceedings of the 4th Symposium of Mexican and United States universities organized by the Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior and the Consortium of United States Research Programs. The Symposium took place in Santa Fe, New Mexico, April 16-18, 1986. The meetings were originally scheduled for early October 1985, but had to be rescheduled because of the tragic earthquake in Mexico City.

The theme of the volume, *One Border, Two Nations: Policy Implications and Problem Resolutions* is directed at the effect problems of the border area have on national policies and to some degree, of course, the reverse. We are quite aware of the great impact of national policies on the border area in a host of ways, whether it be a new tax policy, a new trade policy, immigration law or industrial development plan emanating from either of the two capitals. However, in this book, the question of the reverse is addressed; that is, what is the effect of this common border which we share on the policies of the two national governments?

In the first section, Clark Reynolds, Robert McCleery and Bernardo Gonzalez-Arechiga address the question of border economic and national integration stimulated by the comments of Sofia Mendez of the Centro de Investigación y Docencia Económica and Niles Hansen of the University of Texas at Austin. Reynolds and McCleery, in their paper on "Border Economic and National Integration" comment that: "one paramount issue is the extent to which increased exchange of goods and services, labor migration, technological transfers, communication, and the transmission of values, attitudes and tastes may exacerbate or modify assymetries in social relations" in the border region between the United States and Mexico.

Their research indicates a clear trade-off between investments south of the border and migration north. More capital investment in Mexico reduces migration from Mexico into the United States. They observe that the evidence, "suggests that a movement towards a greater openness

of the Mexican economy would indeed divert the flow of labor of cross-border migration towards employment in export oriented activities, whether such industries were located in the border region or elsewhere. But, the capital cost would not be insignificant". They suggest that, "greater production and market sharing between the two countries should have the highest priorities for both the United States and Mexico at the national level".

Gonzalez-Arechiga provides a fresh perspective, as indicated by Hansen, by emphasizing the new vocation of the Tierra Norte as a region whose development has important consequences for the development of Mexico as a whole. He provides a particularly excellent survey of the possible implications of Mexico's opening to the exterior in terms of foreign trade and changes in the system of protection from foreign competition. Hansen restates the importance of the question raised by Reynolds and McCleery of whether or not the Maquiladora industry, in its present form, can become an engine of growth in Mexican economy. He then agrees with McCleery and Reynolds that more production and market sharing between the United States and Mexico is desirable and concludes that such a dynamic integration process would benefit both countries. He, however, adds that "the extent to which production and market sharing can be enhanced remains to be seen". He does end on an optimistic note and cites, "numerous examples which suggest that even if industrial development is initiated in low-wage, labor-intensive sectors —the bottom of the industrial filtering process— there still can be an eventual upgrading of labor force skills, types of industry, and workers incomes. This phenomenon has occurred in the United States, the South, Hong Kong, Singapore, South Korea, and Taiwan. If, as Reynolds and McCleery propose, the United States and Mexico actively work towards a greater degree of production and market sharing, then Mexico too should have an opportunity to follow a similar path of development".

One of the most divisive issues which has confronted the two nations over the years —the question of migration flows— is addressed by Jorge A. Bustamante, Gilbert Cardenas, Manuel Garcia y Griego, and Susan Tiano.

Bustamante argues that the question should, to a major degree, be looked at as a labor market question. There is a demand for labor in the United States and the available labor in Mexico moves to meet that demand.

Tiano points out that Politicians are locked on the horns of a dilemma in regard to immigration legislation. She argues that "the sealing of our borders to undocumented immigration would fly in the face of international and domestic economic realities. Undocumented labor supports many domestic businesses, benefits consumers, stimulates the economy,

and likely creates more jobs than it usurps, yet immigrants are already a scapegoat for a host of social and economic ills". She suggests that the Sympson-Mazzoli bill contains many "loopholes which would make enforcement difficult" and will not stem the flow of undocumented immigration.

From there the book takes us through a range of different facets of border influence on national policy. At the cultural level, Ricardo Mendez Silva and Carlos Velez-Ibañez address the question of how the cultural interaction affects the border region and national policies. Mendez Silva surveys the panorama of Mexican cultural elements from architecture to muralism and observes that the Mexican immigrants are carriers of a continuous flow of values and culture of Mexico.

Provenientes de casi todo El Territorio Nacional, estos nuevos fronterizos portan en su conciencia individual y en la porción del subconsciente colectivo que les corresponde, los símbolos, expresiones, signos y señales de una cultura, producto de diversas capas temporales y procesos de mestizaje. Un elemento sin duda identificable es el sentimiento gregario, la lealtad, la dependencia a la colectividad y los fuertes lazos familiares.

Interestingly Mendez Silva agrees with Bustamante in regard to the influence in the opposite direction, that is, from north to south. The United States's influence on Mexico is more a function of social class than geography. In other words, "northamericanization" is more acute in Mexico City, amongst the middle and upper classes, than in the frontier areas.

Velez-Ibañez's study of Mexican families north of the border provides valuable insight into how these immigrants from the south cope in the anglo culture of the north. They rely heavily on the extended family, clusters of families, and "confianza" mutual trust of the group to cope with the uncertainty of disruptive events, such as unemployment and financial emergencies, in contrast to the Anglo-Americans in the United States borderlands whose "investment in individualism as a cultural norm has generated a heavy reliance on large-scale institutional forms to cope with the uncertainty and disruptive events".

Ellwyn Stoddard, Jesus Tamayo, Manuel Miguel Esparza and Rebecca Morales, address the broad conceptual question of border regions and national policies. Tamayo looks at the first regional policy undertaken by the Mexican government to develop a duty free-zone in the border region, and then the national border program (PRONAF), followed by the Maquiladora program of recent years and finally, the effects of the drop of international oil prices and the economic crisis.

Tamayo perceives the economic crisis in Mexico as calling for new patterns of collaboration. He sees the Maquiladora program as a major feature in the Mexican manufacturing sector in the years to come. He also sees the need for regulation of Maquiladoras and overall, he fears that "Mexican insolvencies will surely lead to new reductions in the Mexican government autonomy".

Stoddard surveys the effect of a structural border and the difficulties caused by that protective approach. He reflects how border scholars and border residents sometimes express deep feelings of resentment toward their policymakers in Washington D. C. and Mexico D. F. He lays down a challenge to change the existing structural framework within which the border problems are currently handled so that local limited agreements will be encouraged to meet specific goals and problems. He concludes that "traditional and antiquated diplomatic arrangements do not seem to be as effective as they once were... and that it is entirely possible that the framework for the future is a multinational coordination mechanism suitable for local border entities to jointly combine their resources to solve their common problems".

Rebecca Morales, in her commentary on the papers by Jesus Tamayo and Ellwyn Stoddard, is struck by the extraordinarily different conceptions of the border presented here. "Our Mexican colleague conveys anxieties as he looks at inconsistent national policies intended to induce domestic production and consumption and finds that they resulted in Northern Mexico in becoming more linked to the economy, society, and culture of the United States and less with the interior. To him, the border represents an erosion of some collective and illusive notion of what it means to be a Mexican. In contrast, the United States panelist pragmatically notes that the border can be seen as either barriers or opportunities, and choosing the latter, proceeds to identify ways for facilitating binational interaction".

It may be overly simple, but is is tempting to observe that many Americans are frightened by the migration of people from south to north into the United States, while our Mexican observer sanguinely advises that this is only a market phenomenon. In contrast, when the question is one of migration of capital and industry from north to south, many Mexicans are concerned about the loss of autonomy and the Americans speak sanguinely of markets and capital flow.

Roberto Sanchez, Steven Mumme, Joe Nalven, Rene Franco, and Richard Bath wrestle with the problem of bilateral cooperation in resolving natural resource and environmental problems. Frequently, these problems are so far from the national capitals that they receive inadequate attention. Mumme, Nalven, and Franco provide an excellent overview of the attempts of the two countries to regulate environmental hazards in the border area, ranging from national legislation to the var-

ious treaties including Minutes 261 and 264 of the 1944 Treaty, which have extended the authority of the International Boundary and Water Commission, and the 1983 La Paz Agreement between the two countries.

Mumme and Nalven then look at particular cases, such as the Smelter Triangle Air Quality Case and the Tijuana Sewer dispute. They point to the achievements of the past, but strike a note of pessimism in pointing to the continuing domestic economic crisis of Mexico as a major impediment to being able to act in a binational way to resolve the border environmental problems. Sanchez and Bath are in agreement about the substantial achievements of the two countries. Bath believes that one of the reasons "environmental issues are on the bilateral agenda is that a community of interest has emerged which keeps these issues on the agenda and will not permit the decision makers to ignore them". He points to the active interest of scholars and public officials, who have maintained an active interest in and demand for a better environment, in playing a major role. Bath perhaps capsulizes much of the thinking of the entire panel when he says, "we all have to recognize that the rapid population growth along the border makes it a race for actual improvement of the border environment, but at least we are trying to deal with the threats to the environment on a mutual basis. The battle will continue".

In sum, this collection of papers makes an important contribution. It reflects the tension between the border region and the national governments. On the one hand, those in the border area are constantly frustrated by the difficulty in getting their problems on the agendas of the national governments, while on the other hand, national policies are frequently affected when those very same problems become high visibility issues like immigration, trade, and to a lesser extent, natural resources questions, such as salinity of the Colorado River and environmental degradation.



**ONE BORDER, TWO NATIONS: POLICY  
IMPLICATIONS AND PROBLEM  
RESOLUTIONS**

**UNA FRONTERA, DOS NACIONES:  
IMPLICACIONES DE LAS POLÍTICAS Y  
SOLUCIÓN DE LOS PROBLEMAS**



# **CEREMONIA INAUGURAL**



## **PALABRAS DEL DR. JUAN CASILLAS G. DE L., SECRE TARIO GENERAL EJECUTIVO DE LA ASOCIACIÓN NACIONAL DE UNIVERSIDADES E INSTITUTOS DE ENSEÑANZA SUPERIOR EN LA CEREMONIA INAUGU RAL DE LA IV REUNIÓN DE UNIVERSIDADES DE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA SOBRE ESTUDIOS FRONTERIZOS**

Al iniciar la IV Reunión de Universidades de México y Estados Unidos de América sobre Estudios Fronterizos, programada originalmente para los primeros días de octubre del año pasado, no puedo dejar de mencionar las circunstancias tan inesperadas que dieron lugar a su posposición. La ciudad de México, y otras poblaciones del país, fueron sacudidas por un sismo de muy alta magnitud, que ha pasado a la historia como uno de los acontecimientos más trágicos y difíciles para la ciudad capital.

Si a los habitantes de la ciudad de México nos conmocionó el conocer poco a poco la dimensión de la tragedia, al resto de la humanidad le pasmó la imagen difundida internacionalmente de una ciudad destruida, aparentemente en su totalidad. Al desconcierto inicial le siguió una movilización amplia de la población y de las instituciones públicas y privadas para realizar programas de rescate, de atención a los heridos, de identificación y sepultura de las víctimas, de alojamiento, de alimentación, de vestido, etc.

Instituciones de educación superior del área metropolitana, y muchas otras del resto de la República, organizaron brigadas para colaborar en las acciones de auxilio a los damnificados. La espontánea y sincera solidaridad de los pueblos y naciones, que se manifestó en acciones inmediatas de colaboración para atender las necesidades más urgentes de la población afectada, repercutió en forma positiva y estimulante en el ánimo de todos nosotros. Conservamos vivamente estas muestras de amistad y de afecto.

El gobierno de México ha expresado su agradecimiento, tanto a las naciones como a las organizaciones del exterior que acudieron en apoyo de los damnificados. Como representante de la comunidad universitaria mexicana, deseo expresar aquí nuestro reconocimiento a su país, así como

#### **4 • Palabras del Dr. Juan Casillas G. de L.**

a las universidades y sus comunidades que nos brindaron su asistencia; particularmente a la Universidad de Nuevo México, y a su presidente, el Dr. Tom J. Farer, por su pronta y valiosa ayuda, a través de la donación a la Universidad Nacional Autónoma de México, de equipo médico que será dedicado a la reconstrucción de los servicios de salud que presta a la población directa e indirectamente.

A PROFMEX, al Dr. James W. Wilkie, al Dr. Albert Utton y a su cuerpo de colaboradores, les agradezco su comprensión en los días de tensión en que se decidió la posposición del simposio que hoy principia.

El inicio de esta IV Reunión de Universidades de México y Estados Unidos de América sobre Estudios Fronterizos, organizada por El Consorcio de los Estados Unidos para Programas de Investigación sobre México (PROFMEX) y por la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior (ANUIES), en el marco del Programa de Intercambio Cultural entre México y los Estados Unidos de América invita, ciertamente, a una reflexión somera sobre los logros de este programa, así como de sus perspectivas.

Aunque han transcurrido sólo siete años desde el planteamiento de la idea de estas reuniones ante la Comisión Mixta Cultural de México y los Estados Unidos de América, puede afirmarse que este esfuerzo, realizado fundamentalmente por los investigadores de la especialidad, ha despertado el interés, tanto de ambos gobiernos federales como de los gobiernos de los estados fronterizos y, en igualdad de importancia, en los medios académicos de ambos países, cuyas disciplinas inciden en los complejos fenómenos fronterizos. El interés se refleja, entre otros aspectos, en la atención, cada vez mayor, que ponen los gobiernos de nuestras naciones en sus comunidades fronterizas y en sus nexos.

A este respecto, como lo destaca el tema central de esta Reunión, conviene examinar detenidamente las implicaciones de los asuntos fronterizos en las políticas nacionales. Por un lado, preocupa vincular estrechamente a cada población fronteriza con el resto de su país y, por otro, es necesario mantener y desarrollar mecanismos que den fluidez y estimulen las relaciones cotidianas entre ellas.

En el aspecto académico, por supuesto no únicamente a través de estas reuniones, se ha venido avanzando en el impulso de la investigación, interdisciplinaria sobre la frontera, observándose un nivel cada vez más elevado y una importancia mayor de la misma. Todo esto está repercutiendo en las universidades de ambos países, no sólo en los estados fronterizos, sino en otros estados más lejanos.

Puede apreciarse también que un aspecto muy positivo del programa PROFMEX-ANUIES es el estímulo a la planeación, congruencia, continuidad y formación de núcleos críticos de investigadores en líneas que van emergiendo y consolidándose como primordiales. Claro que en el lapso de vida del programa no ha sido posible prever circunstancias

como la crisis económica que vive México hoy en día y que, naturalmente, ha tenido serias consecuencias en ambos lados de la línea divisoria. Pero puede afirmarse que, mediante programas como el que hoy nos reúne, en el futuro ambos países estaremos mejor preparados para afrontar los asuntos inherentes a dos sociedades vecinas, pero de muy distintos orígenes y culturas. Es éste uno de los objetivos más claros del programa.

Por lo que se refiere a las perspectivas de este tipo de simposia, y particularmente a las de PROFMEX-ANUIES, pienso que estamos en el camino apropiado. Debemos estimular una mayor participación de investigadores de otras universidades; institucionalizar los programas de investigación ya existentes; promover ante nuestras respectivas fuentes de recursos económicos el apoyo decidido a este tipo de investigación, comprometiéndonos a aportar nuestros puntos de vista y los frutos de nuestras búsquedas a quienes tienen la tarea de tomar las decisiones de política nacional, a veces difíciles, que corresponden a nuestros gobiernos.

A nombre de la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior deseo a los señores participantes el mayor de los éxitos en sus trabajos. A los organizadores del simposio y a nuestros anfitriones de la Universidad de Nuevo México, les reitero nuestro agradecimiento por sus esfuerzos para hacer posible esta IV reunión PROFMEX-ANUIES.



**ECONOMÍA EN LAS FRONTERAS  
E INTEGRACIÓN NACIONAL**

**I**

**BORDER ECONOMICS AND NATIONAL  
INTEGRATION**



# LA CREACIÓN DE UNA PLATAFORMA EXPORTADORA EN LA FRONTERA NORTE: SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS

BERNARDO GONZÁLEZ ARÉCHIGA

## 1. INTRODUCCIÓN \*

A la región fronteriza norte se le considera clave en los programas de desarrollo nacional y en la estrategia de apertura comercial al exterior. Asimismo, se le ve como un territorio todavía desaprovechado que amerita un tratamiento arancelario y fiscal especial para convertirlo en una "plataforma exportadora",<sup>2</sup> que contribuya a generar divisas y a lograr el cambio estructural en la industria. Nunca antes se había considerado a la frontera como región prioritaria, por su potencial, aunque ya lo había sido por sus carencias y su vulnerabilidad.

La nueva vocación de la frontera se sigue basando en el régimen de Zona Libre (que cubre Baja California y la parte noroeste de Sonora) y franjas fronterizas (que comprende 20 kilómetros hacia el sur desde el límite) como elementos de planeación, apoyo y control del desarrollo.

En la definición de las excepciones fiscales y arancelarias de la región convergen múltiples factores como la necesidad no resuelta de abasto de bienes básicos, el impulso a la inversión productiva, la definición de una política comercial coherente y la obtención de divisas. Esto ha causado dificultades para definir la naturaleza misma de la zona libre y las franjas fronterizas, para las que se buscan simultáneamente objetivos de producción, consumo, inversión y balanza de pagos, y en las que sus diversos elementos crean conflictos entre sectores y regiones. Aparentemente, hay consenso en el sentido de que es posible aprovechar mejor la cercanía con Estados Unidos para el desarrollo, pero no lo hay en cuanto al estilo ni a los medios más adecuados para alcanzarlo.

El objetivo de este trabajo es discutir la viabilidad del proyecto gubernamental de industrialización de las zonas fronterizas en el contexto

---

\* Las notas se presentan al final del trabajo.

de los planes y programas de desarrollo, la nueva estrategia de apertura al exterior y la posible entrada de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). En primer lugar se cuestiona el diagnóstico oficial de la región en términos del tipo de indicadores económicos utilizados para explicar la conformación industrial y la base económica local. Posteriormente se describe la estructura arancelaria vigente en la frontera y en el interior del país y sus interrelaciones, así como los cambios proyectados antes de determinar la entrada de México al GATT. En las secciones 8, 9 y 10 se analiza, con el auxilio de un sencillo modelo matemático, cómo afecta a la rentabilidad de las empresas el cambio en la estructura de protección de cada región. Este argumento formal, aunque es muy útil, no es indispensable y se puede omitir sin perder la idea central.

Al final del trabajo se discuten las dificultades para controlar la incidencia de los incentivos para la reconversión industrial en la frontera y las dificultades para conseguir financiamiento en las áreas prioritarias de inversión. En la última sección se recapitulan los argumentos presentados a lo largo del trabajo y se discuten algunas de las posibles repercusiones en la frontera por la adhesión de México al Acuerdo General.

## 2. INDICADORES ECONÓMICOS EN LA FRONTERA

Esta sección sobre indicadores económicos se incluye porque clarifica dos problemas: la dificultad de lograr consenso acerca de las prioridades de inversión entre el sector público y el sector privado local, y lo complicado de evaluar la base económica, la riqueza y las condiciones económicas de la frontera.

Aún los indicadores económicos básicos son difíciles de medir porque dependen de la forma en que se vincula la población fronteriza con Estados Unidos. Si queremos analizar el nivel y los cambios en el bienestar social necesitamos estimar, por separado, tanto las remuneraciones en moneda nacional y en dólares, como la inflación local y fronteriza externa. El cambio en el bienestar está condicionado por la forma en que recibe su ingreso y la forma en que lo gasta. Se pueden identificar en la frontera nueve grupos sujetos a distintas tasas de inflación y a distintos "efectos ingreso" asociados con la devaluación. Tenemos, por un lado, a quienes reciben todo su ingreso en pesos, o en dólares, y a quienes tienen fuentes mixtas de ingreso. Por otra parte, hay quienes viviendo en México todo lo compran en Estados Unidos, o todo en México y quienes discriminan entre los dos mercados.<sup>3</sup> La combinación de los dos criterios nos da nueve grupos que se vinculan en forma desigual a la economía nacional y a la externa como se muestra en

el cuadro 1. Cada uno de ellos tiene una tasa propia de inflación y una tasa propia de cambio en el bienestar.

Este espectro demuestra que ni es cierto que una devaluación sea negativa para los fronterizos ni que sea positiva. Hay, eso sí, quien gana y quien pierde con la inflación o con la estabilidad; las personas que reciben su ingreso en dólares y discriminan entre los dos mercados de consumo incrementan su ingreso real y su bienestar con las devaluciones.

La diversidad en las relaciones binacionales dificulta el consenso en cuanto al diseño de políticas económicas regionales de abasto, producción y determinación de salarios mínimos y las políticas nacionales de obtención de divisas y estabilidad. Lo grave es que lo que sucede con el consumo y el ingreso afecta profundamente la producción y la formación de infraestructura en la región. En otras palabras, no sólo altera la situación presente de la población, sino que compromete su futuro. Si pensamos, por ejemplo, que la evaluación de proyectos requiere calcular el valor presente de la inversión, encontraremos que las dificultades para medir la tasa de inflación redundan en problemas para definir el costo de capital y evaluar la rentabilidad de los proyectos. Dos grupos de fronterizos con distinta vinculación a Estados Unidos, no sólo diferirían en las prioridades de inversión, sino también en las supuestamente objetivas tasas de rendimiento.<sup>4</sup>

**Cuadro 1**

**ÍNDICES DE COSTO DE VIDA E INFLACIÓN DE LA POBLACIÓN  
FRONTERIZA DE ACUERDO CON SUS HÁBITOS  
DE COMpra Y EFECTOS DE GASTO**

<i>Recibe ingresos en:</i>	<i>Consumo productos manufacturados en</i>		
	<i>México</i>	<i>Estados Unidos</i>	<i>México-Estados Unidos</i>
Pesos	BANXICO	Aproximación: Inflación E. U. + Devaluación	Aproximación: Pondera canastas
Dólares	Aproximación: Inflación México — Devaluación	<i>U. S. Labor Department</i>	Aproximación: Pondera canastas
Pesos y dólares	Aproximación: Pondera ingresos	Aproximación: Pondera ingresos	Aproximación: Pondera canastas Pondera ingresos

La dificultad contable de medir tasas de interés también afecta a las utilidades y al capital en empresas con pasivos en moneda extranjera, que utilizan capital y/o materias primas importadas, o que exportan mercancías. Estos problemas de medición no son privativos del sector privado, pues los comparte el sector público si trata de estimar el valor social (por medio de los “precios sombra”) del crédito, del suelo o de las licencias de construcción o establecimiento industrial. Aun la evaluación de costos sociales de servicios públicos o externalidades está sujeta a la estructura de tasas de interés.

Lo más difícil de esta disparidad de criterios es que redunde en la virtual imposibilidad de crear consenso entre el sector público y el privado de las áreas de inversión prioritarias.<sup>5</sup> Las diferencias en la percepción de los costos de capital redundan en desacuerdo referente a periodos óptimos de maduración, la estructura de financiamiento, la palanca financiera e, incluso, la magnitud de los proyectos de inversión.

La zona fronteriza también presenta dificultades por estimar su base económica y para evaluar su potencial para industrialización autóctona; los estimadores utilizados comúnmente no son los más adecuados.

Piénsese, por ejemplo, en el producto regional. En México se ha optado por medir el valor de la producción de acuerdo con el criterio del lugar donde se genera la actividad y no en relación con la nacionalidad de los factores productivos; usamos PIB y no el PNB. Sin embargo, en Baja California el 10% de la masa salarial de los residentes se genera en el condado de San Diego, la industria maquiladora es exportadora de utilidades (parcialmente excluidas al medir el valor agregado), Tijuana exporta rentas inmuebles y franquicias a mexicanos que ahora viven en Estados Unidos, empresarios locales tienen un gran número de negocios o bien binacionales o decididamente estadounidenses. ¿Debemos incluir estas actividades al medir el potencial económico local, debemos usar el PIB o al PNB en la frontera?

Exactamente la misma confusión existe si queremos medir la riqueza o el potencial de inversión local. El concepto de riqueza interna (el valor inmueble y financiero total ubicado en, digamos, Tijuana) lleva a confusión porque gran cantidad del capital no es de mexicanos, al menos no de mexicanos residentes en México; medir la riqueza nacional (el valor de los activos de los residentes de Tijuana en donde sea que se encuentre) nos llevaría a agrupar activos localizados en San Diego, poco útiles para la comunidad local, con activos que efectivamente generan ingreso local y efectos multiplicadores.

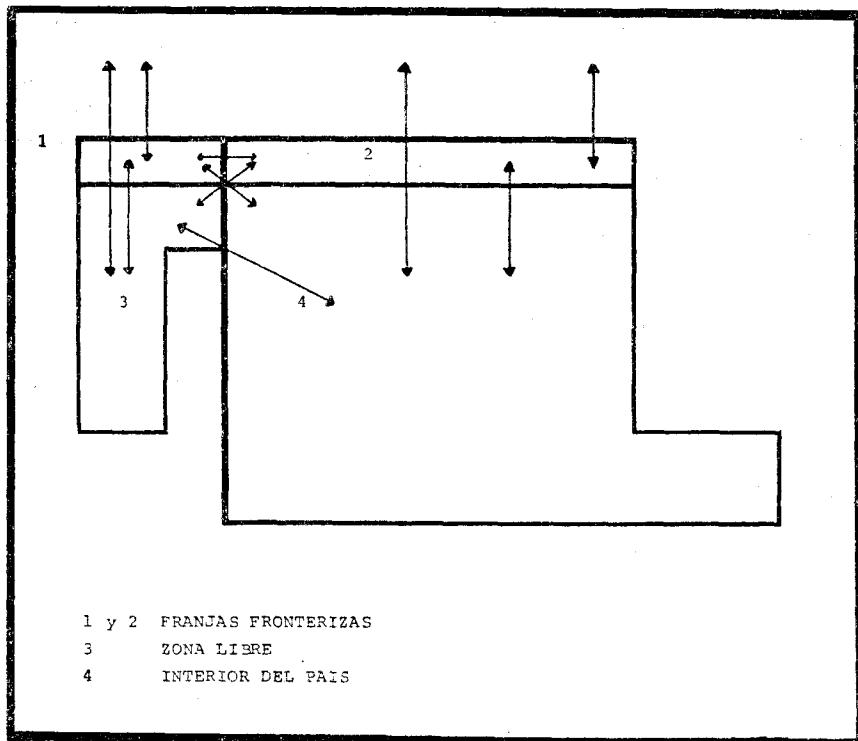
No todo el ingreso, ni todo el producto, ni toda la riqueza son iguales para el desarrollo de la frontera ni para la independencia nacional. Los criterios para evaluar proyectos de inversión de acuerdo con la rentabilidad, el potencial económico (medido con base en el valor del producto) o la base económica (medida con base en la riqueza)

tienen que considerar las diferentes definiciones de los conceptos básicos. Es necesario depurar la contabilidad económica de la región fronteriza para evitar ineficiencias, y distorsiones en las prioridades de inversión y en la formación de capital. Sin estas aclaraciones difícilmente se puede discutir, a nuestro juicio, la participación de inversionistas locales en la reestructuración industrial en la frontera, ni evaluar los logros de la inversión nacional procedente de otras regiones o de la inversión extranjera.

### 3. REGIONES ARANCELARIAS EN EL NORTE DEL PAÍS

La estructura comercial de la región fronteriza está constituida por cuatro regiones arancelarias distintas. La primera es la comprendida

Regiones fiscales y arancelarias en el norte del país.



GRÁFICA 1

por las franjas fronterizas de veinte kilómetros de espesor a lo largo de la línea internacional; la segunda es la zona libre del noreste; la tercera es aquella subregión que recibe los tratamientos de excepción de franja fronteriza y zona libre simultáneamente; y la cuarta es aquella que, como la mayoría del territorio nacional, está sujeta a los lineamientos generales de la ley. Conviene diferenciar, para efectos de análisis, la parte de la zona libre que, además, recibe el tratamiento de franja fronteriza por la reciente propuesta de hacer acumulables los incentivos fiscales que se ofrecen para la industrialización.<sup>6</sup> Esta estructura, como lo muestra el diagrama 1, genera 6 clases de flujos interregionales y 4 externos que se diferencian entre sí, en la medida en que los permisos e impuestos de importación, y los incentivos fiscales a la inversión son efectivamente distintos en la práctica.

#### 4. FLUJOS COMERCIALES ENTRE LA ZONA LIBRE Y EL INTERIOR DEL PAÍS

Si dejamos momentáneamente a un lado las franjas fronterizas y nos concentraremos en las relaciones comerciales de la zona (representada por el índice regional 2) y el interior del país (índice 3) podemos identificar doce flujos comerciales entre las dos regiones y entre ellas y el exterior, atendiendo al origen y a la naturaleza de los bienes. De acuerdo con el código aduanero y los programas de desarrollo, cada región cuenta, por lo menos, con cuatro tipos de relaciones con el exterior (que tiene el índice regional 1):

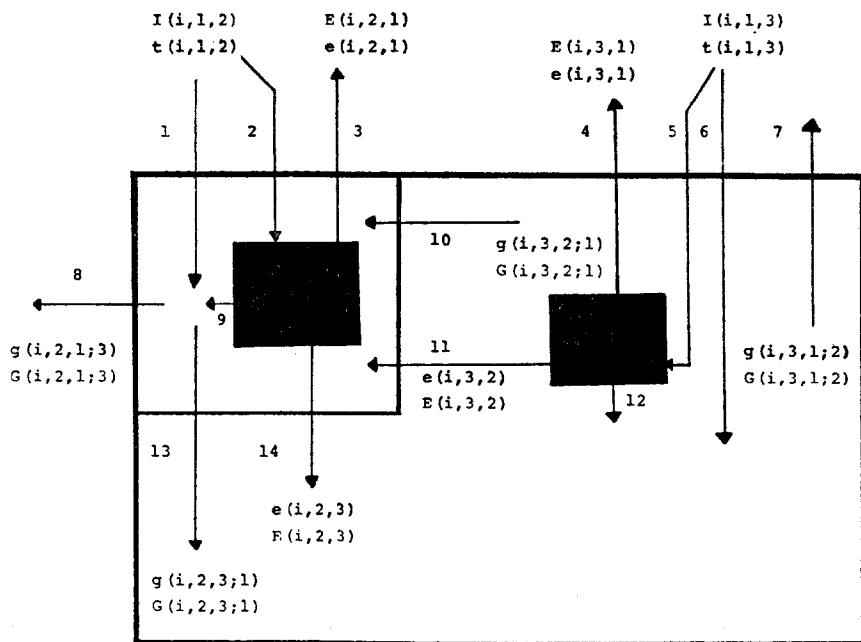
- Importaciones de bienes de consumo,
- Importaciones de bienes de producción,
- Exportaciones manufacturadas localmente,
- Exportación de bienes originalmente manufacturados fuera de la región;

y cuatro tipos de relaciones con el interior del país:

- reciben bienes finales,
- envían bienes finales,
- reciben bienes manufacturados en el exterior,
- envían bienes manufacturados en el exterior.

El diagrama 2 representa los doce flujos comerciales entre el exterior, la zona libre y el interior, correspondientes a los cuatro tipos de relaciones descritos.

**GRÁFICA 2**



Instrumentos de control y flujos comerciales entre zona libre y el interior.

**Cuadro 2**

**CLAVES DEL DIAGRAMA 2**

*Nomenclatura:*

- $t$  Impuesto de importación.
- $e$  Impuesto de exportación.
- $g$  Impuesto de cruzar productos de una zona fiscal a otra sin agregar valor.
- $I$  Cuota de importación.
- $F$  Cuota de exportación.
- $G$  Cuota de cruce de productos de una zona fiscal a otra sin agregar valor.

*Índices:*

Primer índice	producto <i>i</i> .
Segundo índice	origen.
Tercer índice	destino.
Cuarto índice	si está presente, indica que el bien fue manufacturado en la localidad distinta a la del origen.

*Ejemplo:*

$t(i, 2, 3)$	Impuesto de importación del bien <i>i</i> de 2 (zona libre) a 3 (el interior).
$G(i, 3, 2; 1)$	Cuota máxima del bien <i>i</i> que pretende enviar de 3 (interior) a 2 (zona libre) manufacturado en 1 (Estados Unidos).

Como lo indica el diagrama 2, cada flujo [excluyendo el (9) y el (12)] puede estar sujeto a restricciones cuantitativas, impuestos y subsidios. Por ejemplo, el flujo (3), exportaciones de la zona libre, está exento de los impuestos que pagan los productores del interior (flujo 4) y ambos están exentos del pago del impuesto al valor agregado que grava a los flujos (9) (13) (11) y (12). Las importaciones a la zona libre son más liberales en términos de aranceles y permisos previos [(1) y (2)] que las importaciones del resto del país [(5) y (6)]. El envío de bienes a la zona libre desde el interior (11) está subsidiado y amerita descuentos en el impuesto de importación (5); sin embargo, este tratamiento no lo reciben los productores de la zona libre al reexpedir sus productos al interior [flujo (14)].

El tránsito de bienes de una región a otra [flujos (7), (8), (10) y (13)] está sujeta a restricciones cuantitativas y a impuestos compensatorios para no desvirtuar la política de permisos de importación o exportación. Como consecuencia, la aplicación de la política comercial y de industrialización de las zonas fronterizas ha creado un "segundo México" con una estructura de protección y una ventaja comparativa propia con respecto a Estados Unidos.

La dificultad estriba en que la existente estructura dual de protección no es estable ni se sabe con precisión cómo distorsiona la ventaja comparativa de la frontera con respecto al interior y al exterior, ni cómo

afecta realmente la formación de capital. Sí se sabe, sin embargo, que la protección efectiva es negativa en muchas ramas industriales en las zonas libre y fronteriza, ya que la libre importación de bienes básicos (en forma directa o de "artículos gancho") compensa ampliamente los bajos impuestos de importación de bienes intermedios y aún los subsidios a la formación de capital. También se conoce la dificultad de reexpedir bienes manufacturados en la región al interior del país lo que dificulta la ampliación del mercado de los productores de la frontera. Los objetivos de abasto y de industrialización han mostrado ser inconsistentes.

La compleja estructura diferenciada de doce flujos comerciales entre la zona libre y el interior del país se complica aún más si agregamos las dos franjas fronterizas que habíamos excluido para simplificar el análisis. Al incluirlas tenemos que el total de flujos comerciales sujetos a la legislación especial es de 88; 28 con el exterior y 60 en el interior del país. Peor aún, si consideramos la naturaleza de los bienes en tránsito distinguiendo bienes de consumo de los de producción (como se insinúa en los programas de desarrollo) tenemos 124 flujos; 28 con el exterior y 96 internos. Es claro que no todos reciben en la práctica un tratamiento especial, ni siquiera explícito, pero esto debe verse más como omisión o incongruencia que como mérito. La legislación actual y los programas vigentes presentan un reto enorme de definición y de implementación.

## 5. PERMISOS E IMPUESTOS DE IMPORTACIÓN

La estructura vigente de permisos e impuestos de importación resultó del profundo cambio al Impuesto General de Importación, del 24 de julio de 1985, cuando se liberaron del permiso previo 3,613 fracciones, además de las 3,555 que no lo requerían. Este ajuste dejó solamente 909 fracciones sujetas al permiso previo que representan cerca del 40% del valor de las importaciones. Por otro lado, los niveles arancelarios vigentes van desde 0% para insumos agrícolas hasta 50% para bienes de consumo suntuario y 100% para un número reducido de fracciones. La derogación de 726 fracciones en noviembre dejó la estructura de impuestos como la presenta el cuadro 3.

Por el lado de las exportaciones, de acuerdo con la Tarifa del Impuesto General de Exportación sólo están controladas 248 fracciones del total de 3,053; se gravan 127, no para generar recursos fiscales, sino para evitar el desabasto, y se prohíbe la exportación de 40 fracciones únicamente.<sup>7</sup>

Cuadro 3

**ESTRUCTURA VIGENTE DE LA TARIFA DE IMPUESTO  
GENERAL DE IMPORTACIÓN**

<i>Tipo de bienes</i>	<i>Total de fracciones</i>	<i>Fracciones controladas</i>	<i>Fracciones liberadas</i>
Consumo	709 8.8%	300 35.8%	409 5.7%
Intermedios	5,502. 68.3%	427 50.9%	5,075 70.3%
Capital	1,847 22.9%	112 13.3%	1,735 24.0%
<b>TOTAL:</b>	<b>8,058 100.00</b>	<b>839 100.00</b>	<b>7,219</b>

FUENTE: Memorándum sobre el régimen de comercio exterior de México: Carta al Director General del GATT, Arthur Dunkel. (Febrero 12 de 1986.)

**6. DIFERENCIA ENTRE LAS TRES REGIONES ARANCELARIAS DEL NORTE DEL PAÍS**

La estructura de permisos e impuestos de importación descrita se aplica en forma diferenciada en la zona libre, las franjas fronterizas y el resto del país. En términos generales, los dos primeros regímenes se definen como excepciones a la estructura general en cuanto a permisos, impuestos, mecanismos por obtener licencias y subsidios e impuestos compensatorios al comercio interregional.

La principal diferencia entre las regiones arancelarias de la frontera y las disposiciones generales es que tienen una mayor apertura a las importaciones de bienes finales. Según el artículo 107 de la legislación aduanera, "las mercancías extranjeras podrán introducirse a las zonas libres (flujo 2 del diagrama 2), sin el pago de los impuestos a la importación siempre que no sean similares a los de producción nacional *que concurren a las mismas* (flujo 11)" (el subrayado es nuestro).<sup>8</sup> La legislación permite gravar o aún restringir la importación de algunas mercancías con disposiciones de carácter general.

De manera semejante, los habitantes de las franjas fronterizas pueden importar directamente alimentos, medicinas, artículos de vestir y de aseo personal (flujo 1) sin incluir cigarros, cigarrillos y bebidas alcohólicas (artículo 166 del reglamento a la ley aduanera, y artículo 46, frac-

ción VIII de la ley).<sup>9</sup> Las autoridades determinarán, “escuchando la opinión de las autoridades competentes y productores agropecuarios”, la clase y cantidad de bienes que pueden importar “los centros comerciales, las cooperativas y el comercio organizado” de las poblaciones fronterizas, para satisfacer las necesidades de la población en los casos en que existen dificultades de que concurran productos nacionales (artículo 46, fracción VIII).<sup>10</sup>

Cabe hacer notar que los criterios que rigen los permisos de importación de bienes de consumo a la zona libre y a las franjas fronterizas son distintas. En la primera, el énfasis está en la concurrencia de los bienes nacionales tanto de bienes finales como de producción mientras que en las franjas se da una lista explícita de productos básicos que se permiten importar. Así mismo, la base actual de la legislación de zona libre es la de producción, mientras que la base de la legislación de las franjas fronterizas es el consumo. La diferencia entre las dos es relevante.

La diferencia en los impuestos de importación de bienes intermedios y de capital entre la zona libre y el resto del país (que frecuentemente es cero en la primera región, pero no en la segunda) requiere la aplicación de un impuesto compensatorio sobre las manufacturas de la región con los impuestos más bajos. De acuerdo con la legislación aduanera, la internación de productos manufacturados en la zona libre al interior del país (flujo 14) es gravado “sobre el porcentaje de las materias primas o mercancías extranjeras (flujo 2) incorporadas conforme a la *clasificación arancelaria del producto terminado*, y está sujeta a cuotas y requisitos especiales”. (Ver artículos 110 y 111 de la ley aduanera. El subrayado es nuestro.)<sup>11</sup> Sin embargo, cuando las materias primas importadas incorporadas al producto final pueden ser identificadas, el impuesto se puede pagar, a petición del interesado, “conforme al valor y a la clasificación arancelaria de las mismas”. (Ver artículo 111).<sup>12</sup> Esta ambivalencia en la forma de medir los impuestos de por sí genera problemas de cálculo y coherencia.

Por otro lado la legislación establece que no causan impuestos de importación las reexpediciones de las zonas libres al resto del país si (de acuerdo al artículo 112, fracción III)<sup>13</sup> el producto transformado con “procedimientos de carácter industrial (flujo 2)”, no es producido por empresas nacionales en el resto del país o se produce en cantidades insuficientes (flujo 11). El artículo 163 del reglamento establece que la exención al pago de impuesto a la importación por reexpedición está sujeta a un tiempo de vigencia y a un porcentaje máximo de insumos importados.<sup>14</sup>

Como complemento a las disposiciones anteriores el Programa de Desarrollo de la Frontera Norte propone que se permitan “vender los productos fabricados en la zona fronteriza (flujo 14) en todo el país

siempre y cuando tenga (*sic*) un grado de integración cuando mucho 20 puntos abajo de lo que tenga la industria del interior".<sup>15</sup>

Un tratamiento semejante reciben las industrias de la zona libre en cuanto a las exportaciones, ya que el artículo 108 de la legislación aduanera establece que las mercancías producidas, transformadas o reparadas en la zona libre se pueden exportar (flujo 3) sin el pago de impuestos respectivos (correspondientes al flujo 2), aunque autoridades de hacienda y comercio pueden gravar o restringir su exportación en casos especiales.<sup>16</sup> El único ejemplo de la aplicación de cuotas a la exportación es el que cita el Programa de Desarrollo de la Frontera Norte con el propósito de "restringir la salida del país a mercancías subsidiadas o de abasto insuficiente en cantidades excesivas, mediante acuerdos que sujeten su exportación al permiso previo y con vigilancia especial para evitar el desabasto de la región".<sup>17</sup>

En abril de 1985 México y Estados Unidos acordaron en un documento titulado "Entendimiento en materia de subsidios e impuestos compensatorios" que México no otorgará certificados de devolución de impuestos (CEDIS) a ningún producto, ni otorgará financiamiento preferencial a la preexportación y exportación reduciendo el esquema entonces vigente hasta desaparecer totalmente en diciembre de 1986.<sup>18</sup> Como respuesta, en mayo de 1985 se adopta el Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación que facilita trámites a empresas que exporten 10% de su producción o más de un millón de dólares anualmente. El derecho a importación de mercancías por exportación (DIMEX) permite a los productores importar, libre de permisos previos, hasta el 30% del valor de sus exportaciones siempre y cuando tengan un grado mínimo de integración nacional de 30%. Estas disposiciones son de carácter general y se aplican a todas las regiones arancelarias.

## 7. CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA ARANCELARIA

La estructura arancelaria general de la zona libre y las franjas fronterizas está sufriendo una transformación profunda independientemente de la entrada de México al GATT. El cambio estructural en general y la reconversión industrial en particular se basan en modificaciones al sistema de protección. De hecho, desde principios del sexenio 1982-1988 se planteó la necesidad de controlar el nivel y la dispersión de la política de protección por sectores y ramas y por bienes de consumo, intermedios y de capital, por medio de: 1) mantener un tipo de cambio "realista"; 2) en el corto plazo usar el permiso previo a la importación para alentar la sustitución de importaciones y satisfacer necesidades de consumo popular; 3) usar en el mediano plazo el permiso previo para

promover la producción de bienes intermedios y de capital en función de necesidades de integración; 4) dar todas las facilidades para la importación temporal para la exportación; 5) en el mediano y largo plazos, dar mayor importancia a los aranceles sustituyendo al permiso de importación; 6) en el largo plazo adoptar una estructura arancelaria menos discriminatoria para las distintas ramas e industrias; y 7) usar los aranceles para fomentar exportaciones a corto plazo eliminándolos progresivamente en el mediano y largo plazos para promover la competitividad del sector exportador.<sup>19</sup>

Un paso importante en este proceso se dio en julio de 1985 y se ha continuado en la frontera como lo prevé el plan de desarrollo cuando afirma que:

"Es necesario también aplicar en la frontera norte, incluyendo a las zonas libres del país, la política de sustituir a mediano plazo el sistema de protección al comercio exterior, actualmente basado en el arancel, manteniendo el permiso previo en sectores estratégicos o sensibles, o cuando las condiciones de competencia internacional así lo exijan."<sup>20</sup>

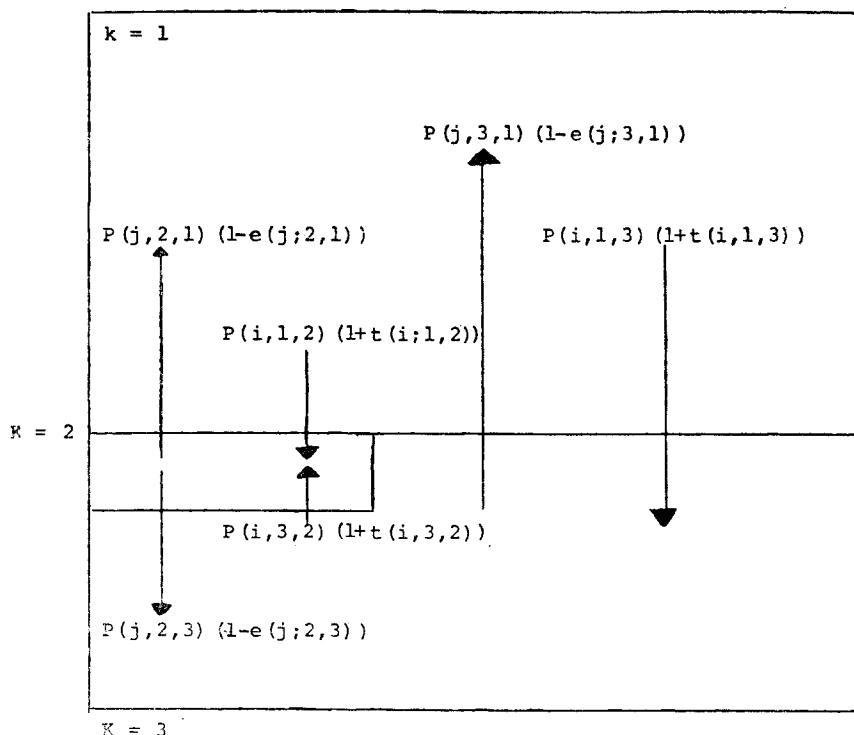
Lo que no se ha definido todavía con claridad son las diferencias en el diseño, los tiempos de aplicación y las intensidades de los ajustes señalados por los puntos 1 a 7 en las cuatro regiones arancelarias. Esta información es necesaria para poder describir cabalmente el proyecto de reconversión industrial en la frontera y para que sea, como se pretende, una guía para los inversionistas potenciales. Sin esta información tampoco se puede evaluar la factibilidad de la estrategia económica.

## **8. RELACIÓN FORMAL ENTRE LAS UTILIDADES Y EL SISTEMA ARANCELARIO**

La estructura aduanera descrita afecta los precios percibidos por las empresas e impone controles cuantitativos al intercambio entre regiones alterando la estructura de ingresos y de costos de producción; también altera las utilidades y condiciona los patrones de inversión regional. Estas relaciones se pueden resumir, como lo sugiere la teoría de la firma, en cuatro preguntas básicas cuyas respuestas constituyen la ventaja comparativa de cada región:<sup>21</sup> ¿Qué bienes producir?, ¿cómo producirlos?, ¿en dónde venderlos?, y ¿de dónde traer los insumos productivos?

Antes de derivar las funciones de demanda de insumos, oferta de bienes terminados y utilidad, conviene sugerir la hipótesis de que los principales parámetros que definen la ventaja comparativa de la zona libre, más que la dotación relativa de recursos, son las tasas de cambio, los impuestos de importación y exportación, las barreras cuantitativas al intercambio, y los costos de transporte y de obtención de licencias.

GRÁFICA 3



Precios de los bienes externos como se perciben en cada región tomando en consideración los impuestos de importación  $t(\dots)$  y los de exportación  $e(\dots)$ .

Si este planteamiento es correcto, la ventaja comparativa de la región para la producción industrial está determinada por la política del Estado mexicano más que por las características propias de la región. Estas características se pueden resumir, desde la perspectiva de la teoría del comercio internacional, en los precios internos de los bienes finales y los intermedios, pero están fuertemente afectados por las leyes y las regulaciones a las transacciones interregionales.

El productor real o potencial de la zona libre (región  $k = 2$ ) busca información sobre precios de los bienes  $j$  ( $j = 1, 2, \dots, J$ ) en tres regiones: Estados Unidos ( $k = 1$ ), el interior de México ( $k = 3$ ) y la propia zona libre. Los precios  $P(j, k, m)$  de los bienes  $j$  manufacturados en  $m$  y de venta en  $k$  están medidos en moneda vigente en la región  $m$  (si  $m = 1$  el dólar es la unidad y si  $m = 2, 3$  es el peso). La conversión

a moneda local de la zona libre se hace por medio de la tasa de cambio  $d(k, m)$ ; para  $k = 2$  (zona libre) y  $k = 1$  (Estados Unidos) indica el número de pesos que han de pagar para obtener un dólar.  $[d(k, m) = 1 \text{ si } k = 1, 2 \text{ y } m = 2, 1]$ .

Además de los precios, es necesario conocer los impuestos de importación y exportación. La variable  $e(j; k, m)$  mide el pago en pesos en que hay que incurrir para exportar una unidad del bien  $j$  de la región  $k$  a la  $m$ . Para  $k = 2, m = 1$ , el impuesto  $e(\dots)$  se conoce como el impuesto de reexpedición. Por otro lado,  $t(i, m, k)$  es el impuesto de importación que hay que pagar para pasar el bien  $i$  de la región  $m$  a la  $k$ .

Los precios de los bienes en cada región y la estructura impositiva permiten calcular el costo y el valor de cada producto de cada región como los percibe el productor, como se presenta en el diagrama 3.

Finalmente, el productor toma en consideración las restricciones cuantitativas al comercio. La variable  $E(j, k, m)$  representa la cantidad máxima que puede exportar la región  $k$  a la  $m$  del bien  $j$ , y en forma semejante  $I(j, k, i, m)$  es cuota de importación del bien  $i$  de la región  $m$  para la producción de  $j$  en  $k$ .

Con estos elementos, el productor encuentra la mejor combinación de recursos y abastecedores por región, y la mejor distribución de mercados, resolviendo el siguiente problema:

$$(1.a) \quad \begin{aligned} \text{MAX } & \sum_{m=1}^K \left( P(j, k, m) d(k, m) [1 - e(j, k, m)] \right)^* q(j, k, m) \\ & - \sum_{i=1}^I \sum_{m=1}^K \left( P(i, m, k) [1 + t(i, m, k)] \right)^* q(j, k, i, m) \end{aligned}$$

con respecto a  $q(j, k, m)$  y a  $q(j, k, i, m)$  para  $m = 1, 2, \dots, k$  y para  $i = 1, 2, \dots, I$ ; sujeto a:

$$(1.b) \quad \sum_{m=1}^K q(j, k, m) = F(j, k) q(j, k, i, m)$$

$$(1.c) \quad q(j, k, m) \leq E(j, k, m) \text{ para toda región } k \neq m$$

$$(1.d) \quad q(j, k, i, m) \leq I(j, k, i, m) \text{ para toda región } k \neq m$$

en donde:<sup>22</sup>

$P(j, k, m)$  precio en la región  $m$  del bien  $j$  producido en la región  $k$ .

$d(k, m)$  tasa de cambio de las monedas vigentes en  $k$  y en  $m$ ; número de unidades que hay que pagar en

	la moneda de $k$ por una unidad de la moneda de $m$ .
$e(j, k, m)$	impuesto <i>ad valorem</i> de exportación del bien $j$ de la región $k$ a la región $m$ .
$q(j, k, m)$	cantidad del bien $j$ producido en la región $k$ para la venta en $m$ .
$t(i, m, k)$	impuesto <i>ad valorem</i> de importación del bien $i$ de la región $m$ a la región $k$ .
$q(j, k, i, m)$	cantidad importada del bien $i$ para producir el bien $j$ en la región $k$ , procedente de la región $m$ .
$F[j, k, q(j, k, i, m)]$	función de producción del bien $j$ en la región $k$ , con insumos $q(j, k, i, m)$ .
$E(j, k, m)$	cantidad máxima que puede exportar del bien a la región $m$ desde $k$ .
$K(j, k, i; m)$	cantidad máxima que puede importar del insumo $i$ procedente de $m$ la firma productora del bien $j$ en la región $k$ .
$B(j, k)$	utilidades de la empresa productora del bien $j$ en la región $k$ medida en su propia moneda.

Al solucionar el problema (1) se obtienen las funciones de oferta del bien  $j$  en cada una de las regiones  $k$ , y las funciones de demanda de insumos intermedios de cada región; se pueden expresar ambas como funciones de los precios  $P(j, k, m)$ , las tasas de cambio  $d(k, m)$ , los impuestos  $t(i, m, k)$  y  $e(j, k, m)$ , y las cuotas  $I(k, k, i, m)$  y  $E(j; k, m)$ . Es decir:

$$(2.a) \quad q(j, k, m) = q[j, k, m; P(i, m, k), t(i, m, k), e(i, k, m), \\ P(j, k, m), d(k, m), E(i, k, m), I(j, k, i, m)]$$

y

$$(2.b) \quad q(j, k, i, m) = q[j, k, i, m, P(i, m, k), t(i, m, k) \\ P(j, k, m), e(i, k, m), d(k, m), E(i, k, m), I(j, k, i, m)]$$

Con estas ofertas y demandas se puede derivar la función de utilidad o beneficio  $B(j, k)$  para la actividad  $j$  en la región  $k$ , también como función de los precios finales e intermedios de las regiones, los impuestos a la importación y exportación, las restricciones cuantitativas y el tipo de cambio.

## 9. PROTECCIÓN ARANCELARIA Y LA VENTAJA COMPARATIVA

El rendimiento de producción de un bien  $j$  en la región  $k$  se puede medir de varias formas utilizando las definiciones anteriores. Primero, se puede relacionar el nivel de utilidad  $B(j, k)$  con el valor económico de algún insumo como el capital:

$$(4) \quad R1(j, k) = \frac{B(j, k)}{\sum_{m=1}^K P(i, m, k) [1 + t(i, m, k)] q(j, k, i, m)}$$

en donde  $i$  es el capital y  $q(j, k; i, m)$  son los servicios de capital originario de la región  $m$  destinados a la producción del bien  $j$  en la región  $k$ .

Una segunda forma de medición consiste en definir el rendimiento como la relación entre la utilidad y el valor bruto de la producción, es decir:

$$(5) \quad R2(j, k) = \frac{B(j, k)}{\sum_{m=1}^K [P(j, k, m) \cdot d(k, m) [1 - e(j, k, m)]] \cdot q(k, k, m)}$$

$R2(j, k)$  mide la utilidad como porcentaje del producto.

En forma algebraica tenemos:

$$(3) \quad B(j, k) = B[j, k, P(i, m, k), t(i, m, k), e(i, k, m), \\ P(j, k, m), d(k, m), E(i, k, m), I(j, k, i, m)]$$

En otras palabras, la utilidad de una industria depende de la Ley y el Código Aduanero, Las políticas macroeconómicas que inciden en el tipo de cambio y los mercados de cada región que determinan los precios locales. Esto es especialmente significativo en la zona libre, porque depende fuertemente del comercio extrarregional, y se tiene que decidir constantemente entre abastecedores del interior y el exterior.

Estos dos índices se pueden usar para comparar el rendimiento de dos regiones con distinto tratamiento arancelario. La región  $k$  con mayor índice  $R(j, k)$  es la que tiene una ventaja comparativa para la producción del bien  $j$ . Por ejemplo, la zona libre (región 2) tiene la ventaja sobre el interior del país (región 3) en la producción de un bien  $j$  si:

$$(6.a) \quad R1(j, 2) > R1(j, 3)$$

y si, además:

$$(6.b) \quad R2(j, 2) > R2(j, 3).$$

La zona libre está en desventaja si las desigualdades se dan en el sentido contrario. Las dos condiciones pueden no coincidir y llevar a una evaluación ambivalente de las ventajas comparativas de esas regiones.

## 10. RENDIMIENTO Y TASA DE PROTECCIÓN EFECTIVA

La forma tradicional de medir las consecuencias del tratamiento arancelario consiste en la estimación de la tasa de protección efectiva, que mide la modificación en el valor agregado de la actividad económica causada por la política proteccionista. Con este índice se estima el porcentaje en que discrepa el valor agregado de una industria con el que prevalecería en ausencia de protección arancelaria. Numéricamente se define:

$$(7) \quad pe = \frac{VA(\text{int}) - VA(\text{ext})}{VA(\text{ext})}$$

en donde  $VA(\text{int})$  es el valor agregado a precios interiores y  $VA(\text{ext})$  es el valor agregado a precios exteriores.<sup>23</sup>

Si la protección arancelaria para los insumos productivos es mayor a la protección para los bienes finales, el valor agregado externo es mayor al interno y la protección efectiva es negativa, en este caso la estructura arancelaria desprotege a la industria.

La medición clásica de la tasa de protección efectiva no considera el ajuste en la composición de los insumos al cambiar los precios relativos de la situación existente a la situación hipotética sin proteccionismo. Tampoco está diseñada para comparar el rendimiento diferencial de dos regiones con distinta estructura arancelaria, ni para comparar diversos niveles de protección. Su función principal es eliminar los efectos directos e indirectos de la protección y desarrollar un escenario hipotético en el que no hay distorsiones en los precios de ningún bien o insumo productivo, negociable o no negociable, ni el tipo de cambio. En este sentido, la medición final de la tasa de protección efectiva [ecuación (7)] es el último paso del proceso de depuración de precios y del tipo de cambio.

En este trabajo no conviene adoptar como referencia conceptual la apertura comercial completa del país al exterior, sino evaluar el nivel de protección que disfruta la industria de la frontera considerando como "normal" la apertura del interior del país al mercado externo.

Con este marco de referencia se puede definir un tercer indicador del rendimiento relativo de la industria  $j$  en la región fronteriza. Para la zona libre ( $k = 2$ ) y el interior del país ( $m = 3$ ):

$$(8) \quad R3(j, k, m) = \frac{B(j, k) - B(j, m)}{B(j, m)}$$

es decir, mide el rendimiento de una industria que produce el bien  $j$  en la región  $k$  con respecto al que obtendría en la región  $m$ , en términos de la utilidad adicional que se puede obtener operando en la región  $k$  en vez de hacerlo en la región  $m$ . Si

$$(9) \quad R3(j, k, m) > 0 \quad \text{para } k = 2 \text{ y } m = 3$$

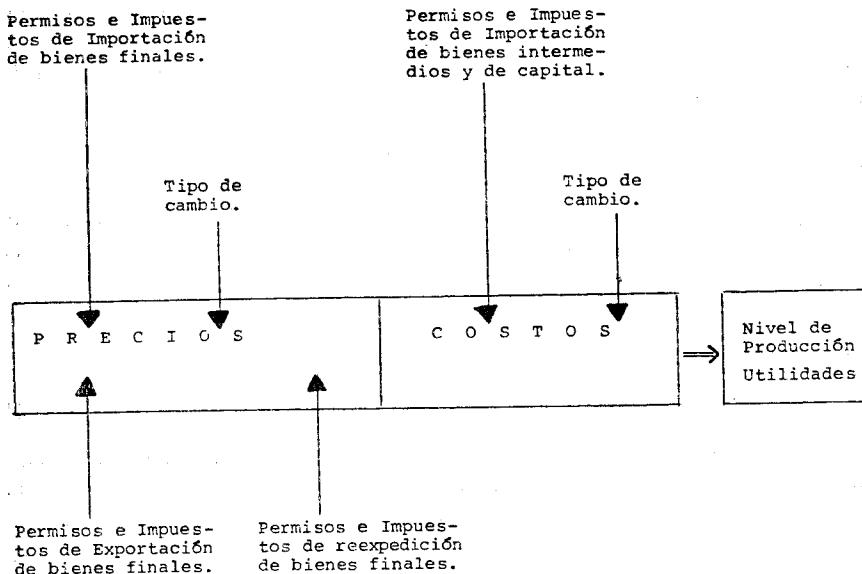
no conviene producir el bien  $j$  en la zona libre, sino en el interior del país. Cabe mencionar que el criterio (9) puede discrepar de los criterios (6.a) y (6.b) que miden la utilidad relativa por unidad de capital o por peso producido.

## **11. RENDIMIENTO DE LA INVERSIÓN Y LA ESTRUCTURA DE PROTECCIÓN**

La formulación anterior demuestra que las utilidades de las empresas aumentan al disminuir los impuestos de importación de capital y de materias primas, y exportación de bienes finales, y al ampliar los permisos de importación de insumos y de exportación de bienes terminados. Las concesiones en materia de comercio exterior no sólo facilitan la labor productiva de las empresas, como se afirma con frecuencia, sino también aumentan su tasa de ganancia. La búsqueda de una política aduanera o cambiaria favorable a la industria significa, más que ninguna otra cosa, mayores utilidades. Sin embargo, una mayor apertura comercial que reduzca los impuestos de importación de bienes finales, o amplíe las cuotas de importación, significa menores ganancias para las empresas productoras, pues en general abate precios y aumenta el nivel de competencia (ver diagrama 4).

La dificultad reside en que esta lógica, que funcionó sin grandes problemas durante las primeras fases del proceso de sustitución de importaciones, ya no se puede aplicar a la industria en su conjunto. Lo que para una industria ( $j = 1$ ) es un insumo que conviene desgravar (bajando los impuestos de importación) es un producto para otra industria ( $j = 2$ ) que conviene proteger (aumentando los impuestos de importación). Generalmente, lo que beneficia a una industria o a un grupo industrial perjudica a otros.

Algo semejante ocurre cuando se pretende beneficiar a una industria que se considera prioritaria, pues al permitir abaratar la importación de sus insumos clave se benefician otras industrias no prioritarias que usan los mismos insumos. Asimismo, industrias no prioritarias se benefician por los cambios en los precios relativos de los bienes nacionales ocasionados por el tratamiento arancelario favorable a las industrias prioritarias. Los encadenamientos interindustriales pueden desvirtuar los objetivos de acumulación, ya que frecuentemente sectores no prioritarios crecen más



**DIAGRAMA 4**

Determinantes externos del nivel de producción y la ganancia de la industria nacional.

que los prioritarios y absorben los recursos destinados a aquéllos. Con más frecuencia todavía la industria prioritaria crece, pero cambia su orientación y aumenta su producción de bienes suntuarios o intermedios contra la intención original del programa industrial.

Estos argumentos muestran que si bien es cierto que los incentivos que genera la apertura selectiva al exterior son gratuitos en términos de recursos financieros, también lo es que los incentivos arancelarios son un instrumento muy grueso que difícilmente puede controlarse con precisión.

## 12. CAMBIO EN LA ORIENTACIÓN EN EL MERCADO DE LA NUEVA INDUSTRIA

La estructura de abasto e importación de la zona libre y las franjas fronterizas se ha caracterizado (como se ilustró anteriormente con el diagrama 1) por impuestos de importación de bienes básicos mucho más bajos que los nacionales (incluso iguales a cero en el caso de "artículos gancho"), y por bajos impuestos de importación de bienes de produc-

ción en general más altos que los impuestos de los bienes finales. El resultado es que los productores nacionales de bienes de consumo de la frontera tienen una protección negativa con respecto a la competencia internacional medida por el tradicional índice de protección efectiva (ecuación 7); esta situación desventajosa no la comparten los industriales del interior del país, porque su mercado más inmediato es un mercado cautivo que no disfruta de la posibilidad de consumir bienes importados. El diferencial de tasas de ganancia creado por el sistema comercial dual explica la escasa diversificación industrial en la frontera y la especialización en servicios y en bienes no comerciales.

Cabe señalar que esta situación desventajosa se resolvería si se orientara la producción de la frontera al consumo del interior del país. Esto crearía la paradoja de que mientras los fronterizos consumen bienes importados los habitantes del centro del país consumen bienes fronterizos. Así, los productores aprovecharían los beneficios arancelarios y fiscales, no para la exportación, sino para el abasto del interior, desvirtuando el objetivo final aunque satisfaciendo los objetivos intermedios de industrialización.

### **13. POSIBILIDADES DE CONTROL DE INCENTIVOS EN LA ZONA LIBRE Y LAS FRANJAS FRONTERIZAS**

Existe el riesgo de que los incentivos que ofrecen las políticas arancelarias y fiscales induzcan una modalidad no deseada de acumulación de capital o que generen utilidades excesivas que lleven eventualmente a cambiar la estrategia de desarrollo de la región fronteriza. El efecto de la estrategia del Estado en la rentabilidad de la industria depende del paquete de incentivos que se ofrezcan; sin embargo, no se ha definido cuál es el criterio que se va a seguir para diseñar el paquete de políticas económicas, cuáles son los márgenes aceptables de ganancias extraordinarias, ni cómo se va a controlar la aplicación de incentivos en las industrias prioritarias.

Existen al menos dos criterios alternativos para diseñar el paquete de promoción industrial. El primero consiste en fijar un límite a las ganancias extraordinarias que se conceden en la zona libre a industrias selectas y encontrar la forma más barata para el Estado mexicano de lograrlo. El análisis de la estructura de insumos de la industria y las necesidades de capital permitirán encontrar la mezcla óptima de subsidio interno (vía impuestos y costos de capital) y subsidio externo (vía permisos y aranceles de importación). Este criterio demanda, por un lado, la selección de industrias prioritarias y el análisis de la tecnología de operación, y, por otro, la determinación de los instrumentos de política y la magnitud de la ganancia extraordinaria.

### 30 • Bernardo González Aréchiga

En pocas palabras, utilizando el índice de ventaja relativa definidos en la ecuación (9) tenemos que si la industria  $j$  es prioritaria ( $j \in J^P$ ), entonces:

$$R3(j, k, m) = 1 + \text{factor } (j),$$

pero si  $j \notin J^P$ , entonces:

$$R3(j, k, m) = 1.$$

En donde la variable de control Factor ( $j$ ) es la utilidad adicional en términos porcentuales que se busca a la industria  $j$  para garantizar su establecimiento en la zona libre ( $k = 2$ ) en lugar de hacerlo en el centro del país ( $m = 3$ ).

Una variación del objetivo anterior consiste en asignar, por medio de tarifas diferenciales, permisos de importación o subsidios a los costos de producción, una mayor utilidad por costos de capital o por peso producido en la zona libre. Estos objetivos para las industrias prioritarias se pueden escribir simplemente como:

$$\frac{R1(j, 2)}{R1(j, 3)} = 1 + \text{factor } (j),$$

en el caso de rendimiento por unidad de capital usando la ecuación (4) y

$$\frac{R2(j, 2)}{R2(j, 3)} = 1 + \text{factor } (j),$$

en el caso de utilidad por peso producido usando la ecuación (5) para las industrias  $j \notin J^P$ .

La segunda alternativa consiste en olvidar los criterios de coherencia para obtener un paquete de política de industrialización fronteriza y simplemente ajustar tarifas, cuotas de importación, impuestos y costos de capital dejando que las empresas obtengan las tasas de ganancia correspondientes. Esta alternativa combina incentivos con *laissez faire*, pero puede crear una situación insostenible que obligue a cambiar la política económica del Estado.

Un ejemplo claro del propósito de dar incentivos sujetos a control —como se sugiere en la primera alternativa— se encuentra en las políticas correspondientes a la industria maquiladora con que se pretende alternar la estructura de costos, “sin afectar la rentabilidad de la inversión”.<sup>24</sup> La estructura de costos se afecta irremisiblemente al simplificar el despacho aduanal, los trámites administrativos; permitir la venta del 20% de la producción en el mercado local; capacitar a los trabajadores a cuenta del Estado; subsidiar, financiar a los abastecedores nacionales;

ampliar el plazo del permiso de importación temporal; apoyar con recursos financieros; financiar los inventarios de naves preconstruidas, etc.... Lo que no queda claro es cómo se va a diseñar un paquete de política que incluya instrumentos fiscales, crediticios, arancelarios y hasta el tipo de cambio que alterando profundamente la estructura de costos no cambie la rentabilidad global de la inversión. Aún si esto se pudiera lograr, no queda claro por qué la nueva estructura de costos sería más atractiva para las maquiladoras y por qué constituiría un mecanismo para fomentar la inversión.

Es innegable que la estructura administrativa vigente otorga una renta a las maquiladoras ya establecidas, lo cual puede verse como el pago a una inversión en la obtención de licencias y permisos; sin embargo, no es claro que los maquiladores prefieran obtener sus beneficios de operación exclusivamente en forma de utilidades sin un componente de renta. Tanto el escenario actual como el que quiere establecer el gobierno ofrecen ventajas; el primero puede ser especialmente atractivo para empresas que operan en mercados oligopólicos.

Finalmente, cabe recordar que, como la experiencia mexicana demuestra, es fácil dar incentivos, pero es mucho más difícil controlar cómo se usan. Un peligro de la política de crear una plataforma de exportaciones es la creación de un polo de desarrollo industrial, quizás más moderno y eficaz que el nacional, que se apoya en el sector externo de una manera más adecuada, pero no exporta, sino produce para el mercado interno como una nueva modalidad de dependencia propia de la nueva apertura del país al exterior y de la tecnología de los ochentas.

#### **14. FINANCIAMIENTO DE LA RECONVERSIÓN INDUSTRIAL**

Al ampliar los márgenes de ganancia se crea un importante vacío de financiamiento que no puede satisfacer el país con el mermado ahorro interno, el encaje legal superior al 90% y la agresiva política de financiamiento de la deuda pública interna. El futuro de la conversión industrial parece depender en gran medida de fuentes externas de financiamiento como son: la repatriación de capitales fugados, la nueva inversión extranjera directa, la obtención de nuevos créditos o la retención del capital de la deuda.

Los esquemas para lograr el apoyo de fuentes externas son múltiples. Por ejemplo, en el caso de la repatriación de capitales se insiste en que la escasez de financiamiento bancario lleva a la "estrangulación de las empresas" hasta el punto en que sus dueños recurren a sus activos en el exterior.

Se ha buscado también nueva inversión extranjera directa en virtualmente todos los países avanzados y se han ofrecido condiciones de

establecimiento, acceso al mercado interno y aún de propiedad, sin precedentes, a empresas maquiladoras y transnacionales.

Por otro lado, dado que la obtención de nuevos créditos, como parte de programas integrales para el pago de la deuda (como podría ser el Plan Baker), depende de un proceso de negociación complejo con el que no se puede todavía contar, el Estado ha buscado detener la salida de capital por el pago de intereses y de principal. El esquema, recientemente anunciado por el Secretario de Hacienda, Jesús Silva Herzog, consiste en "convencer" a los acreedores que:<sup>25</sup>

1. Cambien derechos financieros por acciones de empresas privadas nacionales;
2. intercambien deuda por acciones de empresas paraestatales descentralizadas, y
3. canalicen recursos de la deuda a la formación de capital en nuevas empresas.

Una propuesta alternativa consiste en retener el pago de intereses en el país destinándolos a proyectos de inversión productiva en regiones de alta migración hacia Estados Unidos para la producción de bienes que se habrán de exportar como pago de la deuda.<sup>26</sup>

Los primeros tres esquemas significan la conversión de capital financiero en capital productivo que representa un cambio en la composición de pasivos para México, pero no su disminución. Otro aspecto negativo del esquema: aun si funcionara, no resolvería el problema de flujos de capital hacia el exterior, sino solamente los diferiría, ya que generaría una constante salida de capital por el pago de utilidades. También podría llevar a la necesidad de modificar sustancialmente la ley de inversión extranjera y sus objetivos de que el capital extranjero ni compre empresas eficientes ya en existencia, ni controle ramas prioritarias, sino que contribuya con nuevas inversiones a la balanza de pagos y al desarrollo tecnológico. En todo caso es claro que perpetuaría la dependencia.

La cuarta fórmula es más compleja porque representa, en primera instancia, un cambio en la composición de pasivos de deuda líquida a derechos sobre el flujo de bienes manufacturados en empresas establecidas por consentimiento mutuo; en segundo término representa la disminución de pasivos al enviar la porción acordada de la producción de estas empresas al mercado externo. Este esquema tiene la ventaja política de ligar dos problemas de las relaciones con Estados Unidos: migración y deuda. El tratamiento conjunto de estos problemas podría ser más eficaz para reducir los pasivos totales del país con el exterior; sin embargo, presenta todavía mayores problemas de negociación.

## 15. CRITERIOS DE COHERENCIA REGIONAL Y LA ADHESIÓN AL GATT

Es cierto que el tratamiento arancelario diferencial es un instrumento para dar incentivos a la formación de capital en industrias y regiones seleccionadas. La dificultad consiste, como la amplia experiencia del GATT lo demuestra, en no dañar la planta productiva de unas regiones dentro del país tratando de beneficiar otras. El problema es complejo ya que es difícil medir la magnitud de las diferencias en los incentivos regionales a nivel industrial, y más difícil aún es calcular la estructura de impuestos compensatorios internos (como el impuesto de reexpedición) que no generen subsidios no intencionados a nivel regional. En pocas palabras, es difícil eliminar la competencia dañina entre la zona libre o entre las franjas fronterizas y el interior del país. Más aún, los programas vigentes han dado incentivos no intencionados a la industria del interior en perjuicio de la frontera; o bien, han dado incentivos a la frontera en perjuicio del interior.

Las recientes modificaciones en la estructura arancelaria y en las reglas del juego de comercio exterior buscan cambiar la situación prevaleciente y aclaran algunos aspectos del tipo de desarrollo que apoya el Estado en la región fronteriza norte; sin embargo, plantean nuevas interrogantes y nuevos retos. En particular:

- Se ha abandonado la visión de la región fronteriza como una economía balanceada que se autoabastece en lo esencial en favor del establecimiento de una plataforma de exportaciones cuya naturaleza no se ha definido todavía; sin embargo, nunca se dio a la región la posibilidad real de buscar su propio abasto.
- La apertura a las importaciones directas ha limitado históricamente el tamaño del mercado fronterizo. Existe una contradicción entre los objetivos de industrialización y los de abasto; ambos deben examinarse, pues de otra forma no se puede alcanzar ni un abasto confiable, ni un crecimiento industrial sólido.
- Las barreras a la reexpedición de bienes producidos en la zona libre han reducido aún más el mercado real de las industrias, dificultando el alcance de economías de escala.
- La región fronteriza ha sido exportadora de utilidades, rentas al exterior y al centro del país, como lo demuestra la presencia de las maquiladoras, empresas transnacionales y empresas con capital mayoritario de otras regiones del país.
- El programa de industrialización que pretende convertir a la región en plataforma de exportaciones tiende a reforzar el patrón de des-

arrollo de enclave que ha caracterizado a la frontera. Si se fortalece la tendencia a exportar utilidades y rentas, la región puede contribuir a captar divisas extranjeras y a mejorar la balanza de pagos, pero a costos de fincar el crecimiento industrial en una estructura de ventajas comparativas distorsionadas, o de debilitar, a largo plazo, la flexibilidad de la zona fronteriza.

- Se ha planteado la necesidad de controlar el nivel y la dispersión de la política de protección por medio de la programación y el control de permisos previos, aranceles, importación temporal y el tipo de cambio; sin embargo, no se han definido las características particulares de esta política en las franjas fronterizas y en la zona libre. Siendo que de estas diferencias dependen los incentivos externos a la industrialización fronteriza y la misma naturaleza de ambos regímenes de excepción.
- Es necesario, a nuestro juicio, establecer un tope a las ganancias extraordinarias generadas en industrias prioritarias (incluso para proteger el programa de cambios innecesarios en el futuro) y adoptar criterios bien definidos para escoger el paquete más eficiente de incentivos. Todavía es necesario aclarar:
  - ¿Cuáles son las áreas prioritarias y cómo se seleccionan?
  - ¿Qué tipo de inversionistas se quiere en la región?
  - ¿Se van a aceptar transnacionales?
  - ¿Va a invertir el Estado?
  - ¿Se va a invitar a los sindicatos y cooperativas a invertir?
  - En otras palabras, ¿para quién es el desarrollo industrial que busca el Estado en la frontera?

Ésta es, en pocas palabras, la problemática a la que se enfrenta la región en vísperas de la entrada de México al GATT. La discusión de las condiciones de adhesión debe hacer frente a estos problemas y sentar las bases para definir los aspectos todavía ambiguos del programa nacional de cambio estructural, de reconversión industrial y la creación de una plataforma exportadora en la frontera.

En particular, algo que se puede esperar de las discusiones de la entrada de México al GATT es la adopción de criterios de coherencia productiva interregional propios del Acuerdo General (como los conceptos de daño y prueba del daño) para el diseño de las políticas regionales y nacionales. Para entender a la zona libre y las franjas fronterizas es necesario entender su relación con el interior y el exterior a la luz de criterios de ventaja comparativa y de coherencia.

La entrada de México al GATT puede reforzar la tendencia que ya se observa como consecuencia de la apertura comercial al exterior, de definir la zona libre y las franjas fronterizas en términos de la diferencia entre aranceles de importación e impuestos de exportación, y de gravar los flujos interregionales en proporción a las diferencias impositivas. Esta tendencia podría llevar, aunque no necesariamente, a facilitar el cálculo de los indicadores de ventaja comparativa y el control de los flujos comerciales, y, en consecuencia, a eliminar la competencia dañina interna. También podría ayudar a fijar prioridades más realistas de desarrollo regional y apertura comercial.

#### NOTAS

<sup>1</sup> Agradezco los comentarios de Efraín Caro Razú de El Colegio de la Frontera Norte y el apoyo secretarial de Luz Vega.

<sup>2</sup> El PRONAFICE considera "ciudades motrices para la exportación" a Tijuana, Mexicali, Ciudad Juárez, Piedras Negras, Nuevo Laredo, Reynosa, Río Bravo y Matamoros.

<sup>3</sup> Ver: BERNARDO GONZÁLEZ-ARÉCHIGA, *Utilidad y Medición de Índices de Costos de la Vida e Inflación en una Economía Fronteriza: una Instancia de Redistribución Sistemática del Bienestar de Clase*. Tijuana, B. C., Cuadernos de Economía, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, U. A. B. C., serie 1, cuaderno 5, 1986.

<sup>4</sup> Para medir el efecto de un error en el cálculo de la tasa de interés real, en la medición del valor presente de los proyectos podemos definir *VP* como el valor presente, *s* como la tasa de interés real y *B* como una perpetuidad.

El valor presente en el caso sencillo es:

$$VP = \frac{B}{s}$$

Una equivocación en el valor de *s* afecta a *VP* como sigue:

$$\begin{aligned} \frac{d VP}{d s} &= \frac{-B}{s^2} \\ &= \frac{-VP}{s} \end{aligned}$$

por lo tanto:

$$\frac{d VP}{d s} \cdot \frac{s}{VP} = -1$$

Es decir, la elasticidad del valor presente con respecto a la tasa real de interés es igual a menos uno. Si se sobreestima la tasa en uno por ciento cae el valor presente en la misma proporción.

La tasa real de interés (*s*) es igual a la tasa nominal (*r*) menos la inflación (*i*). Por lo tanto, la elasticidad del valor presente con respecto a la inflación es:

$$\frac{d VP}{d i} \cdot \frac{i}{VP} = \frac{i}{s} = \frac{i}{r - i}$$

El error de medición de la inflación es más agudo mientras mayor sea la

inflación con respecto a la tasa real de interés. En estas condiciones, un error de medición en la tasa de inflación puede alterar más que proporcionalmente el valor esperado resultante.

Una subestimación de la inflación lleva a sobreestimar la tasa real de interés y, consecuentemente, a favorecer proyectos de inversión con etapas de maduración mayores a las óptimas. Por el contrario, si se sobreestima la inflación se favorecen proyectos con un esquema de maduración más corto que el óptimo. En la frontera se han dado períodos en los que se subestima la inflación y períodos en los que se sobreestima usando los índices oficiales de inflación.

<sup>5</sup> Las ramas prioritarias de acuerdo con el PND son las que: 1) tienen una amplia y creciente demanda final; 2) incorporan eficientemente recursos nacionales abundantes; 3) generan demandas de bienes de capital susceptibles de producirse eficientemente en el país, y 4) completan cadenas productivas de bienes prioritarias. Ver *Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988*, Poder Ejecutivo Federal, México, D. F., Secretaría de Programación y Presupuesto, 1983, pág. 319.

<sup>6</sup> Ver JESÚS TAMAYO y JOSÉ LUIS FERNÁNDEZ, *Zonas Fronterizas México-Estados Unidos*. México, D. F., CIDE, 1983, págs. 29-61.

<sup>7</sup> Ver el documento: "Memorándum sobre el régimen de comercio exterior de México", del gobierno de México, en *Comercio Exterior*, vol. 36, núm. 2. México, D. F., febrero de 1986, págs. 189-209. Éste fue enviado a Arthur Dunkel director general del GATT.

<sup>8</sup> Ver: *Leyes y Códigos de México: Legislación Aduanera*, quinta edición, México, D. F., Editorial Porrúa, S. A., 1986, pág. 61.

<sup>9</sup> *Ibid.*, pág. 175 y pág. 31.

<sup>10</sup> *Ibidem*, pág. 31.

<sup>11</sup> *Ibidem*, págs. 62-63.

<sup>12</sup> *Ibidem*, págs. 62-63.

<sup>13</sup> *Ibidem*, pág. 63.

<sup>14</sup> *Ibidem*, pág. 63.

<sup>15</sup> Ver: *Programa de Desarrollo de la Frontera Norte*, Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, et. al. México, D. F., 1985, pág. 46.

<sup>16</sup> *Legislación Aduanera*, op. cit., pág. 47.

<sup>17</sup> *Programa de Desarrollo*, op. cit., pág. 44.

<sup>18</sup> Ver: "México-Estados Unidos: Entendimiento en materia de subsidios e impuestos compensatorios", en *Comercio Exterior*, vol. 35, núm. 6, México, D. F., junio de 1985, págs. 609-611.

<sup>19</sup> PND, op. cit., págs. 321-323.

<sup>20</sup> *Programa de Desarrollo*, op. cit., pág. 43.

<sup>21</sup> Para una excelente discusión de estos conceptos y su aplicación al caso de México, ver: R. B. WALACE, A. TEN KATE, A. WAARTS y M. D. RAMÍREZ DE WALACE, *Política de Protección en el Desarrollo de México*. México, D. F., Fondo de Cultura Económica, págs. 1-360.

<sup>22</sup> Ver en especial: *Legislación Aduanera*, op. cit., págs. 118, 119 y 123.

<sup>23</sup> Una discusión teórica completa se encuentra en: W. MAX CORDEN, "The Structure of a Tariff System and Effective Protective Rate", en JAGDISH N. BHAGWATI, *International Trade: Selected Readings*. Cambridge, the MIT Press, 1981, págs. 108-128.

<sup>24</sup> *Programa de Desarrollo*, op. cit., págs. 38 y 57.

<sup>25</sup> Ver: JAMES L. RAWE, "Rebajará México su petróleo para recobrar ventas en E. U.", *Excélsior*, México, D. F., sábado 12 de abril, págs. 1A y 12A.

<sup>26</sup> Ver: JORGE A. BUSTAMANTE, "Migración Internacional y Deuda Externa". Tijuana, B. C., Centro de Estudios Fronterizos del Norte de México, septiembre de 1985, pág. 37 (mimeo).

### BIBLIOGRAFÍA

- Administración del Desarrollo de la Zona Fronteriza Norte de México*, compilación de Mario Ojeda. México, D. F., El Colegio de México, 1981, págs. 1-190.
- BUSTAMANTE, JORGE A., *Migración Internacional y Deuda Externa*, Ponencia presentada en la audiencia pública del Senado de la República, Tijuana, B. C., noviembre 25 de 1985.
- CORDEN, W. MAX, "The Structure of a Tariff System and the Effective Protective Rate", en Jagdish N. Bhagwati, *International Trade: Selected Readings*. Cambridge, the MIT Press, 1981, págs. 108-128.
- FERNÁNDEZ SANTIESTEBAÑ, JOSÉ LUIS, "Algunas Consideraciones sobre los Programas de Industrialización y de Comercialización Fronteriza, sus Efectos y Perspectivas", en Roque González Salazar, *La Frontera Norte: Integración y Desarrollo*. México, D. F., El Colegio de México, 1981, págs. 235-260.
- Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, *et. al. Programa de Desarrollo de la Frontera Norte*, México, 1985, pág. 104.
- Gobierno de México, "Memorándum sobre el régimen de comercio exterior de México", en *Comercio Exterior*, vol. 36, núm. 2, México, D. F., febrero de 1986, págs. 189-202.
- GONZÁLEZ-ARÉCHIGA, BERNARDO, *Utilidad y Medición de Índices de Costo de Vida e Inflación en una Economía Fronteriza: una instancia de redistribución sistemática del bienestar de clase*. Tijuana, B. C., Cuadernos de Economía, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, U. A. B. C., serie 1, cuadernos, 1986.
- Leyes y códigos de México: Legislación Aduanera*, quinta ed. México, D. F., Editorial Porrúa, S. A., 1986, pág. 293.
- "México-Estados Unidos: Entendimiento en materia de subsidios e impuestos compensatorios", en *Comercio Exterior*, vol. 35, núm. 6, México, D. F., junio de 1985, págs. 609-611.
- "México y el GATT: Documento", en *Comercio Exterior*, vol. 35, núm. 12. México, D. F., diciembre de 1985, págs. 1,193-1,196.
- PEÑALOZA WEBB, TOMÁS, "La adhesión de México al GATT", en *Comercio Exterior*, vol. 35, núm. 12. México, D. F., diciembre de 1985, págs. 1,160-1,168.
- Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*. México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1983, pág. 430.
- ROWE, JAMES L., "Rebajará México su Petróleo para recobrar ventas en E. U.", en *Excélsior*, México, D. F., sábado 12 de abril, págs. 1A y 12A.
- TAMAYO, JESÚS y JOSÉ LUIS FERNÁNDEZ, *Zonas Fronterizas: México-Estados Unidos*. México, D. F., CIDE, 1983, págs. 1-231.
- WALACE, R. B., A. TEN KATE, A. WAARTS y M. D. RAMÍREZ DE WALACE, *Política de Protección en el Desarrollo de México*. México, D. F., Fondo de Cultura Económica, págs. 1-360.



## BORDER ECONOMICS AND NATIONAL INTEGRATION

CLARK W. REYNOLDS  
ROBERT McCLEERY

*Lessons from the Border Economy on Interdependence:* Much has been said recently about the growing interdependence between economies and societies. One paramount issue is the extent to which increased exchange of goods and services, labor migration, technological transfer, communication, and the transmission of values, attitudes, and tastes, may exacerbate or modify asymmetries in social relations. The border between the U. S. and Mexico offers an opportunity to test some of these issues in the crucible of history. This paper raises a number of issues drawn from the border experience and prospects under alternative scenarios about the future relationship. While it does not purport to provide definitive answers to those questions, hypotheses are introduced that may be tested in the monographic literature.

The paper draws from primary research in progress analyzing the structure of output, employment, and total factor productivity growth in the border states of Mexico and the U. S. between 1950 and 1980 and their relationship to national trends. Secondary source material, interviews, and the product of conferences and symposia are employed to deal with the implications of the recent crisis, the role of so-called "border industries", and other experiments in production and market-sharing for future economic relations between the U. S. and Mexico under the new policy regime of increased openness. Throughout the paper there is an attempt to deal with interdependence as a political-economic phenomenon, illuminated by the experience of transborder exchange. Just as the regions of the U. S. Southwest and the North of Mexico are influenced by their relationship to each other, so each is playing an increasing role in the transition of its respective national political structure, in which domestic and international relations must evolve out of a common process. This process, which we have termed elsewhere "managing interdependence", has critical implications for the future not only for North America but for a much wider international domain.

*Convergence and Divergence in the Border Region:* Conventional economic analysis would suggest that when two regions which are subject to wide differences in economic conditions engage in exchange, a process of convergence will be set in motion that will narrow the gap between them in prices, wages, and returns to capital. In markets for tradable goods and services, this is termed "the law of one price". In markets for factors of production, it is termed "factor price equalization". The border region is comprised of a number of different kinds of economic zones; first there is the "strip economy" of border towns and cities that came into being, for the most part, because there was a national boundary line. These entrepôts are present to facilitate exchange, some of which operate owing to the barriers to movement of goods and factors, separating product and labor markets (and markets for capital and foreign exchange) as reflected in differences in prices, wages, profit rates, and other indicators of value between the strip and the rest of the two economies (e. g. there are special customs barriers several miles to the south of the U. S.-Mexican border and special migration barriers along the roads several miles to the north). A considerable flow of goods, services, and labor occurs along the border within the "strip economy"—most of it is north-south rather than east-west. In fact there is little lateral movement along the strip which for long stretches is not even marked by a border highway system.

While the strip itself is an important test of the potential and distortions of exchange between the U. S. and Mexico, it constitutes a separate and unique set of relations that deserve their own in-depth treatment, which is going on at important research centers. These include Mexican regional universities and centers such as CEFNOMEX (which is expanding from its base in Tijuana to establish local offices with research facilities along the length of the border on the Mexican side), as well as such U. S. institutions as San Diego State University, the University of Texas at El Paso, the Universities of Arizona and Arizona State University, and the University of New Mexico in Las Cruces. Researchers as far away as J. Revel-Mouroz in Paris have been examining the special character of the border strip economy.

But in this paper we wish to deal with larger economic units including zones that spread out to encompass much wider areas than the border strip alone. Owing to the limitation of available data, the statistics in this paper are presented at the level of state economies north and south of the border rather than functional zones per se. While in some cases, such as California, Nuevo Leon, Texas, and Sonora, binational economic relations touch on only some of the key elements in the state economies' respective systems of production, employment, and exchange, we believe that the comparative data are highly suggestive despite their degree of aggregation. Hence the "Border Region" of the U. S. includes

the four states bordering Mexico (Texas, New Mexico, Arizona, and California). The "Border Region" of Mexico presented here includes a few states that do not specifically border the U. S. but which have their closest economic links with that country. Hence our Mexican "Border Region" includes Baja California Norte, Baja California Sur, Coahuila, Chihuahua, Nuevo Leon, Sonora and Tamaulipas.

The question of economic convergence applies not only to the border regions between the two countries but to the internal pattern of prices, income, and productivity within each country. Indeed one would expect that the diffusion mechanism of market linkage, to lead productivity gains in one direction and labor flows in the other, as well as to foster the convergence of wages and prices. This process would be more likely to occur within the respective countries (where there are fewer legal barriers to exchange) than between them. In a parallel study we have calculated value added in constant prices by region and sector of economic activity for each country for benchmark years 1940 to 1980 for Mexico and 1950 to 1980 for the U. S. (Reynolds and Bannister, July 1985.) In order to present the figures in comparable values, the data for Mexico in 1970 pesos is converted to 1972 dollars at a purchasing power parity rate of exchange of 10 cents U. S. per peso. The following are some summary findings from these calculations.

The figures shown above (Table I) are for "total factor productivity" (value added per economically active worker) and do not necessarily correlate to wages or other factor income, though clearly value added represents a constraint within which returns to labor, capital, and net transfers to the state must be restricted. For this reason we have termed elsewhere that total factor productivity comprises an "envelope" within which the process of bargaining for rents among capital, labor, and the state must be confined. The productivity gap reflected in the ratios of output per worker between the two countries (falling from 7.3 to 4.4 over the thirty year period) has narrowed significantly, though the relative wage gap (expressed in terms of minimum wages) declined much less. Indeed since the 1982 crisis the relative and absolute gap in minimum wages has widened dramatically, with Mexican legal minimum wages recently less than one-eighth of their U. S. equivalent.

The data indicate that over the decades covered there has been some mild convergence in output per worker in Mexico between the Border Region and the economy as a whole. The ratio has fallen steadily from 1.55 (1940) to 1.28, as total factor productivity in the national economy has grown faster than that of the Border Region. For the period 1950 to 1980, the economy-wide productivity growth was 3.1 percent per annum, compared to a figure of 2.6 percent for the border states. This has been due in part to an enormous influx of population into the border states —a process of migration that began to decelerate only in

Table I

	1940	1950	1960	1970	1980
Mexico total factor Productivity in 1972 U. S. Dollars (1)	1,190	1,500	2,200	3,430	3,800
Mexico Border Per Worker Product (2)	1,850	2,260	3,140	4,700	4,860
Ratio of Mex. Border to Mex. Avg. Per Worker Product (3) = (2) / (1)	1.55	1.51	1.43	1.37	1.28
U. S. Per Capita Product (1972 dollars) (4)		10,910	12,960	15,050	16,900
U. S. Border Per Worker Product (5)		10,560	12,450	15,070	17,430
Ratio of U. S. Border to U. S. Avg. Per Worker Product (6) = (5) / (4)		0.97	0.96	1.00	1.03
Ratio U. S. Border to Mex. Border (7) = (5) / (2)		4.67	3.96	3.20	3.59
Ratio U. S. Avg. to Mex. Avg. Per Worker Product (8) = (4) / (1)		7.27	5.89	4.39	4.45

SOURCE: Reynolds and Bannister (July, 1985); Mexico data in constant 1970 pesos converted at crude purchasing power parity estimate of 1 peso (1970 value) equalling 10 cents U. S. (1972 value).

The figures in this table are based on value added per economically active population member (based on adjusted census data and composites of statewide gross domestic product estimates of the Dirección General de Estadística, for 1980 and author's estimates from sources discussed in Reynolds and Bannister, July, 1985 for earlier years).

the 1970s, even as the degree of intra-national productivity convergence accelerated.

*Migration and Maquiladoras:* In one sense the Mexican border strip serves as a conduit or temporary staging area for labor seeking higher wages north of the border (something quite evident when one watches the dramatic daily "shapeup" of potential undocumented migrants who

assemble in the thousands at the main transfer points in Tijuana, Juarez, and other key locations, especially at nightfall). But in another sense the contiguity of the border region to the U. S. makes it an ideal location for the establishment of *maquiladoras* ("twin plants") and other manufacturing activities linked to the U. S. and global economy. The growth of these plants has been promoted by the Border Industrialization Program, since its formation as a binational initiative in the 1960s. Labor might be expected to have been drawn into the region by the "pull" of the in-bond assembly plants that located along the border to take advantage of differential wages and patterns of labor organization. However the early pattern of almost exclusively female employment in such plants tended to distort the job market. Only recently is a balance beginning to be restored as larger percentages of male workers are being hired.

The apparent slowdown in labor force growth along the border in the 1970s occurred as the oil-fed boom (augmented by foreign borrowing) permitted real wages to rise significantly for most workers in the interior of Mexico. Wages rose still more when expressed in terms of dollars, owing to a progressive overvaluation of the peso from the late 1970s through early 1982. This led to a flood of imports along with falling non-oil exports a distortion in the pattern of exchange that had important consequences along the border. The production of tradeables atrophied, while imports flourished. This almost certainly dampened the incentive to migrate to the border. The falling productivity differential for the late 1970s is understated in Table 1, since the figures are in constant 1972 values and do not therefore take into consideration overvaluation of the peso by the end of the decade, after undervaluation following the 1976 devaluation. In fact Mexican wages expressed in dollars at the current exchange rate went up significantly during the oil boom and the wage gap between the border and the rest of the country narrowed. Table II presents figures on the in-bond export industry. Despite significant overvaluation of the peso by 1982, maquila output shows growth throughout the 1970s, with employment declining only in the crisis year 1982.

Since the crisis just the opposite has occurred. Maquila output has been revitalized (Table II) as legal minimum wages plunged on the Mexican side of the border to levels even below those of some Asian assembly plants, as a result of sharp peso devaluation. The free exchange rate has risen in progressive jumps until it is now close to 500 per dollar. It is possible that the pull of expanded maquila activity has increased the flow of labor to the border since 1980, notwithstanding the bias toward female workers, though there is no way to estimate this since our statistics rely on adjusted census figures. One hears increased complaints on the part of border manufacturers that there is a "short-

**Table II**  
**EVOLUTION OF-IN-BOND EXPORT INDUSTRY**

	<i>Number of Establish- ments</i>	<i>Personnel Involved (Average)</i>	<i>Aggregate value (mill \$)</i>	<i>Personnel Involved (Entire Industry)</i>	<i>In-bond Industry: % total industry employment</i>
1970			100.0		
1975	454	67,214	332.4	1,501,813	4.2
1976	448	74,496	365.6	1,649,360	4.5
1977	443	78,433	344.6	1,620,755	4.8
1978	457	90,704	452.3	1,803,825	5.0
1979	540	111,365	637.6	2,003,468	5.6
1980	620	119,546	771.7	2,231,372	5.4
1981	605	130,973	976.3	2,464,111	5.3
1982	585	127,048	851.3	2,369,641	5.4
1983	600	150,867	818.4	1,984,790	7.6
1984	672	199,684	1,155.3	2,044,334	9.7
1985 <sup>1</sup>	744	207,043	769.1	2,187,795	9.5
1985 <sup>e</sup>	825	235,000	1,300	2,295,000	10.7
1986 <sup>f</sup>	891	256,000	1,500	2,295,000	11.0
*	+8%	+9%	+15%	0%	

<sup>1</sup> January-July, <sup>e</sup> Estimate, <sup>f</sup> Forecast.

\* Percentage variation relative to 1985.

SOURCE: National Institute of Statistics, Geography and Information; Ministry of Programming and the Budget.

Printed in Review of the Economic Situation in Mexico, Banamex, December 1985.

The in-bond industry is running into infrastructure and short term capacity constraints, which will lower actual 1986 growth below potential growth.

age" of labor; this refers in part to the fact that legal minimum wages have lagged considerably behind prices, some estimating the decline to be 50 percent in real terms.

As a result of the lag in the real value of minimum wages in Mexico, and the resulting increased gap between dollar-value wages north and south of the border, maquiladora employment in the border region has become relatively less attractive and workers are pursuing jobs in other sectors of the regional economy as well as on the U. S. side of the border. Even in the informal sector it is said that daily income for the most menial services (such as bootblacks) are higher than maquila

wages (which tend to be set in relation to the legal minimum). At the same time the maquiladoras are increasingly looking to other more "labor abundant" parts of Mexico for expansion. As this occurs the export industries contribute to the national diffusion of productivity—and income—gains. One example is the Juarez industrial park which has established an affiliate in Merida, Yucatan. Also the maquiladoras claim to be raising the share of male employees to female operatives along the border from less than ten percent to one-third or more since the 1982 crisis.

*Lessons from Strengths and Weaknesses of the Border Industries:* The Maquiladoras program has been a resounding success, matching or exceeding most reasonable expectations concerning production, net exports (foreign exchange provision), and employment. The value of production in these plants has risen from \$100 million in 1970 to over \$330 million in 1975, over \$770 million in 1980, approaching \$1 billion in 1981, then recovering from a slump in 1982-83 to top the \$1.150 billion mark in 1984, and the preliminary data for 1985 is positive (\$1.3 billion estimated). It ranks as the second largest provider of foreign exchange, behind the petroleum sector. Employment has risen from 100 thousand in 1978 to 200 thousand in 1984, with most of the increase occurring in the last two years. Maquilas now employ about 10 percent of Mexico's industrial labor force. (See Table II.)

Much of this growth, especially the spectacular performance of the last two years, can be attributed to the dramatic fall in the dollar cost of the Mexican minimum wage. In the wake of the drastic peso devaluations and the over 30% fall in Mexican real wages since 1982, the dollar cost of a day's labor in a maquila has fallen to about \$6.00 per day (take home pay, on average, for the Juarez region). But the overall success of the program, even during the period of significant peso overvaluation, illustrates an important point.

The border is like a dike. Its activity reveals powerful underlying economic forces that exist between two economies with such widely disparate wage and productivity levels. As a dike, the border by its rules, regulations, and policing holds back the forces of exchange —labor flowing north, capital and technology flowing south. There are reasons for the existence of the barriers to exchange, many of which have profound social, economic, and historical justification. But they also have a high opportunity cost that deserves to be measured. The experience of border industries and undocumented migration indicate that whenever the dike can be breached, or penetrated, flows occur which have an impact on both economies and societies. While the impact may be distorting by the very nature of the form of breaching of the economic dike, in the Mexican case it can bring with it jobs for those fortunate

or intrepid enough to overcome the barriers, along with improved income and productivity on both sides of the border. But any attempts to alter the dike must take into consideration the reasons why it was raised in the first place.

The purpose of the development process is to generate employment demand and raise real wages and with them the consumption levels of the population. In its present form, notwithstanding its accomplishments, the In-bond industry program is inherently incapable of substantially assisting in the achievement of this long term goal. This assertion is based on two empirical observations as well as fundamental economic theory. *Maquilas are not integrated into the Mexican domestic economy.* Only about one percent of the value of intermediate inputs of the maquilas is produced in Mexico, thus maquila growth does not lead to derived demands for domestically produced inputs. Studies have also indicated that 35 to 50 percent of wages paid to Mexican workers are spent in the United States, and technological advantages over domestic producers are closely guarded. *Maquilas tend to be "footloose".* It is this very lack of linkages to the domestic economy that allows maquilas to make the -15% to +50% adjustments in output level observed in Mexico over the last few years, while the responsiveness to short run changes in profitability insures that maquilas will never be an engine of growth for the Mexican economy.

*Toward New Approaches to Production and Market Sharing:* The challenge is to take the existing maquila program, build on its strengths (foreign exchange creation and the potential for output and employment growth) while reducing the negative factors. This involves what we call production and market sharing. Production sharing includes joint investment, expanded use of domestic intermediate inputs, and a more open approach to technology diffusion. These changes would involve significant concessions on the part of the U. S. investors —not the slightest of which would be the commitments to remain in Mexico through crisis and recovery. Market sharing on the other hand would open the currently depressed but potentially lucrative Mexican market to these jointly produced products. Hopefully this incentive will encourage far seeing businesses in the U. S. to agree to the previously named concessions. Mexico has already indicated its willingness to move in this direction with a proposal to allow maquilas to sell 20% of their production in Mexico in return for using more domestically produced intermediate goods. A key to beginning this dynamic integration process is to make the two countries partners, if not equal partners, in these venture, sharing similar goals.

It has been argued that maquilas promote undocumented migration by luring people from central Mexico to the border in greater numbers

than can be employed, and the excess labor migrates to the U. S. Might not the aforementioned expansion/revision in the maquila program intensify this effect?

This contention can be attacked on two grounds. Internal migration to northern Mexico has been taking place over the last 30 years mainly due to productivity differentials abstracting entirely from either maquilas or the U. S. border. Recent evidence of migration toward the border is attributable more to the push factor of the general slump in Mexican industrial production than to any pull of the maquilas. Secondly, articulation of maquilas into the domestic economy will allow for broader based income and employment growth along the border, which should discourage potential migrants from going to the U. S.

Our research indicates (Reynolds and McCleery, 1985) a clear trade-off between investment south of the border and migration north. However the capital cost per migrant directly displaced in our estimates is over \$ 20,000, even taking into consideration significantly higher labor-capital ratios in Mexico than the U. S. as well as production favoring a comparative advantage in labor-using industries and technologies on the Mexican side. Such evidence suggests that a movement toward greater openness of the Mexican economy would indeed divert the flow of labor from cross-border migration toward employment in export oriented activities, whether such industries were located in the border region or elsewhere. But the capital cost would not be insignificant. One million migrants displaced (although more jobs created in Mexico) would represent an investment approaching \$ 20 billion U. S., implying considerable backflows of "flight capital" plus additional foreign direct investment and new lines of external credit.

A massive program of production and market-sharing in which the U. S. and Mexico would be directly involved, and in which Japan and other advanced industrial countries could participate, would lead to joint production with much greater vertical and horizontal integration to the Mexican economy than now exists with the maquiladoras. Skill formation, expansion of managerial and technological knowhow, and movement forward to higher levels of innovation, research, development, and entrepreneurship would result. The program would reconcile Mexico's goals of employment, increased foreign exchange availability, and growth. From the U. S. perspective, such a program would do much more than simply reduce migratory pressures (by increasing job opportunities and real wages on the south side of the border). It would enhance competitiveness of that component of shared production remaining in the U. S. (comprising the more capital and skill-intensive components of value added, especially in early stages of the product cycle).

But both countries would experience significant adjustment costs. In the U. S. there would be costs incurred for those industries and work-

ers impacted by a shift of some stages of production to Mexico (this is already occurring as such industries move even further afield for sourcing, giving rise to the term "hollow corporation"). Mexico would experience costs as its previously protected industries faced increased competition from production in those product lines and stages of value added that would involve lower cost imports. Both the initial investment costs and the adjustment costs of less-efficient production activities on both sides of the border (including relocation of plant and equipment and job retraining) call for significant amounts of capital. The approach involves more than verbal commitment or short-term decision-making. Both governments would have to be actively involved in taking steps to lower the economic dike between the two countries even as they open up the opportunities for job benefits from production and market sharing.

*A Political Economic Footnote:* It would appear that improved management of de facto interdependence, in the form of greater production and market sharing between the two countries, should have the highest priority for both the U. S. and Mexico at the national level. The border experience, as we have shown, illustrates both the potential and pitfalls of interdependence, depending on the degree to which both private and public sector decision-makers take into consideration the need to respect the history, institutions, and social reasons underlying barriers to exchange which now exist. We have suggested that there is a high social opportunity cost to many of the barriers to exchange which now exist. In the past both national governments have tended to relegate their border experiences to an afterthought among the priorities of statecraft. Even when national leaders came from the region, their interests tended to be diverted to other more pressing problems. That would make sense if the border were simply a strip economy and microcosm of the national policy rather than a region that suggested important dynamic trends and ways in which economic and social goals might be reconciled. It would make sense if the binational relationship, as illustrated in extreme ways in border regions, were simply a source of occasional problems and the need for periodic crisis management.

However political trends indicate that powerful forces emerging from the Southwest of the U. S. and the North of Mexico are beginning to reshape the national party system in profoundly important ways. This paper is simply an introductory suggestion that these forces, whether one likes them or not, reflect the underlying pressures of increased internationalization of both economies and societies. A challenge is posed to conventional political leadership in both countries on all sides of the political spectrum to deal with these forces. We would suggest that while this may appear to be destabilizing in the short-run, the results can

enhance the longer term security of the economic and social pacts in both countries to the extent that each is prepared to alter its perspective and to deal in a creative and constructive way with the challenges of managing interdependence. The results of such an approach, including cooperative efforts to deal with questions of debt, employment, investment, trade, and technology, would enhance the economic security and social stability of both countries. This conference and PROFMEX represent a harbinger in terms of binational cooperation and respect for different historical, cultural, economic, and political realities that began at the border but are now a part of the national agenda.



## COMMENTARY

NILES HANSEN

Much of the Mexican literature on the nature and significance of the industrialization of the northern border area has emphasized the problems and potential vulnerability of this sector, and its lack of linkages with the Mexican economy in general. Without denying the validity of these issues, Bernardo Gonzalez-Arechiga has nonetheless provided a fresh perspective by emphasizing the new vocation of the *frontera norte* as a region whose development has important consequences for the development of Mexico as a whole. He also gives a particularly excellent survey of the possible implications of Mexico's opening to the exterior in terms of foreign trade and of changes in the system of protection from foreign competition. Although specific policies with respect to the *frontera norte* have yet to be formulated, I agree with Dr. Gonzalez-Arechiga that it is important to ask: For whose benefit is the industrial development that the Mexican Government is promoting in the *frontera norte*?

Reynolds and McCleery also present an instructive analysis of border industry development. They not only examine productivity changes over time on both sides of the border but also relate these changes to the evolution of productivity within the respective nations. Their use of states as units of observation may imply a definition of the border that is somewhat overly broad, specially in the case of the United States. Nevertheless, there are numerous international linkages that extend well beyond the border, and, as a matter of practicality, some relevant data are available for states but not for smaller geographic units. Their section on migration and *maquiladoras* suggests that the latter have been a magnet drawing workers to the border from Mexico's interior. In fact, there is not firm evidence that this has been the case. Mexican census data indicate that during the decade of the 1970s there was little if any net migration to Mexico's border municipalities. However, this result may be partly a result of the timings of the respective census dates. In 1970 the census was carried out in January, while in 1980 it was carried out in June, a month when the demand for Mexican work-

ers is relatively high in the United States. Reynolds and McCleery also note the recent complaints of Mexican border manufacturers concerning labor shortages. This implies that wages should rise, but in fact they have fallen considerably in real terms. The institutional factors that influence this peculiar labor market clearly deserve further analysis. Finally, Reynolds and McCleery argue that the *maquiladoras* industry, in the present form, cannot be an engine of growth for the Mexican economy. They argue that there should be more production and market sharing between the United States and Mexico, and they make a convincing case that such a dynamic integration process would benefit both countries.

The extent to which production and market sharing can be enhanced remains to be seen. In any event, the establishment of larger factories backed by financially strong multinational corporation has already given greater stability to the *maquiladora* industry. In addition, many *maquiladora* plants have become more vertically integrated, and many now perform technically more complicated functions than was the case in the past. In particular, the evolution of the product mix—including relatively more emphasis on the automobile sector—has favored a higher level of technological sophistication. However, there may be limits to technological transfer because multinational corporations tend to appropriate to themselves the benefits of their technological innovations; the protection of technological knowledge requires that the outcomes of research and development activities be disguised or concealed from competitors, including those in other countries. It should nonetheless be recognized that there are two rather different kinds of technological transfer. The first involves direct transfer in terms of machinery, processes, and control systems. In this context, the prevalent notion that little or no technological transfer takes place with the *maquiladora* industry is largely correct. The second kind of transfer includes the acquisition of all useful knowledge about industrial activity; and *maquiladora* plants can provide a considerable range of learning experiences and practical knowledge that could be constructively applied to Mexican businesses. Even within some segments of the *maquiladora* industry opportunities for technological transfer in the broad sense have improved over time. For example, Mexicans are increasingly filling openings for managers and assembly line supervisors. Moreover, tight labor markets in areas of rapid *maquiladora* expansion may contribute to further upgrading of workers' skills and remuneration, as unskilled operations are spun off to the interior while skilled assembly processes are developed at the border. Unfortunately, the supply of workers with skills to match upgraded technology levels has been deficient because of a lack of appropriate educational and training facilities.

Numerous examples suggest that even if industrial development is initiated in low-wage, labor-intensive sectors—at the bottom of the

industrial filtering process— there can still be an eventual upgrading of labor force skills, types of industries, and workers' incomes. This phenomenon has occurred in the U. S. South, Hong Kong, Singapore, South Korea, and Taiwan. If, as Reynolds and McCleery propose, the United States and Mexico actively work toward a greater degree of production and market sharing, then Mexico too should have an opportunity to follow a similar path of development.



**FLUJOS MIGRATORIOS: TENDENCIAS  
Y POLÍTICAS NACIONALES**

**II**

**MIGRATION FLOWS: TRENDS AND  
NATIONAL POLICIES**



## MIGRACIÓN INDOCUMENTADA MÉXICO-ESTADOS UNIDOS

### TENDENCIAS RECENTES DE UN MERCADO INTERNACIONAL DE MANO DE OBRA

JORGE A. BUSTAMANTE

#### I

#### INTRODUCCIÓN

El objetivo de este trabajo es el de identificar y analizar las tendencias más recientes en el fenómeno de la migración internacional de trabajadores mexicanos. Para este propósito se distinguirán dos dimensiones de tal fenómeno migratorio: la dimensión económica y la dimensión política. La primera se entiende como el conjunto de condiciones de la migración de México-Estados Unidos a partir de la premisa de que, en su mayor parte, corresponden a la interacción de factores dentro de un mercado internacional de fuerza de trabajo, en el que hay una demanda de trabajadores mexicanos que operan en Estados Unidos, que interactúa con una oferta de fuerza de trabajo que se origina en México.

Esta premisa implica: *a)* que el fenómeno de la migración de México-Estados Unidos es un fenómeno bilateral que corresponde a la interacción de factores de un mercado de fuerza de trabajo, situados tanto en uno como en otro lados de la frontera; *b)* que el movimiento migratorio bilateral es básicamente de naturaleza laboral; *c)* que su comprensión depende de que se entiendan las condiciones en que se generan los factores de ese mercado, tanto del lado de la oferta en México, como del lado de la demanda en Estados Unidos.

Por su parte la dimensión política se refiere a la relación entre grupos de interés, creencias o percepciones de sectores amplios de la opinión pública, y acciones o iniciativas de política gubernamental.

Esta dimensión implica dos contextos nacionales: el de México y el de Estados Unidos. Implica también que estos contextos deben entenderse tanto en su sentido interno respectivo como en el de las relaciones globales bilaterales entre los dos países.

Ninguna de las dimensiones del fenómeno migratorio de México a Estados Unidos se podría entender si contáramos solamente con una fotografía, aun la más completa, del estado actual de cada una de las dimensiones. Ambas se refieren a procesos con historias particulares de los cuales se derivan sus situaciones actuales respectivas. No es propósito de este trabajo hacer un análisis histórico de las dimensiones del fenómeno migratorio de México-Estados Unidos, sobre lo cual se ha escrito de manera extensiva. Sin embargo, se hará referencia a patrones, tendencias y procesos que implican una historia de más de 100 años y una creciente complejidad de las relaciones entre el fenómeno migratorio del contexto global de las relaciones entre México y Estados Unidos.

#### LA DIMENSIÓN ECONÓMICA

La migración de trabajadores de México-Estados Unidos ocurre por causas endógenas y exógenas, vista desde la perspectiva de cualquiera de los dos países involucrados. Esta migración no proviene de todo el territorio de México, ni llega a todo el territorio de Estados Unidos. Tampoco proviene de todos los sectores sociales, ni de todos los sectores de actividad económica de los lugares de origen. Tampoco se inserta al llegar a Estados Unidos en todos los sectores sociales, o en todos los sectores de actividad económica del país. Por lo tanto, las causas endógenas y las exógenas que contribuyen en cada país a la conformación del fenómeno de la migración internacional de trabajadores, son producto de la relación entre las economías regionales de los lugares de origen y de destino con sus economías nacionales o internacionales, respectivamente. Por ejemplo, hay consenso entre los investigadores de la migración de México y Estados Unidos en que los Estados de Michoacán, Guanajuato y Jalisco constituyen una región predominante de emigración de trabajadores hacia Estados Unidos desde principios de siglo.

A partir del marco conceptual aquí propuesto, el entendimiento de la emigración de trabajadores desde esa región no sería completo si no se entiende lo siguiente: *a)* que desde el origen de la migración en esa región hubo un proceso de reclutamiento originado en Estados Unidos que, siguiendo una dirección de norte a sur, no encontró concentraciones de población a principios de siglo, sino hasta llegar al centro de la República, pues la mayor parte de las ciudades del noroccidente fronterizo de México prácticamente no existían a principios de siglo; *b)* a partir de un reclutamiento original se iniciaron contactos entre empleadores específicos en lugares específicos de Estados Unidos y comunidades concretas de determinadas regiones de México, conformando así los primeros elementos de un mercado internacional de fuerza de trabajo;

c) esos contactos iniciales dieron lugar a cadenas de migración en el sentido generacional, en las que los hijos de los migrantes internacionales tenían mayor probabilidad de convertirse en migrantes, que los hijos de no migrantes. Esto explica que no se haya dado nunca el caso de una villa o poblado, por más pequeño que fuera, que hubiera desaparecido por causa de la emigración a Estados Unidos a lo largo de este siglo. Sin embargo, sí ha sido ampliamente documentado el caso de familias de los Estados de Michoacán, Guanajuato y Jalisco en donde ha habido migrantes a Estados Unidos desde hace cuatro generaciones.

d) Los estudios sobre migración de El Colegio de Michoacán, particularmente los de Gustavo López, Jorge Durand, Rafael Alarcón y Humberto González (estos tres últimos realizaron un proyecto conjunto con Douglas S. Massey de la Universidad de Pennsylvania), permiten un enfoque sobre el lado de la oferta de la dimensión económica de la migración hacia Estados Unidos, en la medida en que hacen referencia a las condiciones socioeconómicas de algunos de los poblados de Michoacán desde donde la migración hacia Estados Unidos ha sido más persistente a lo largo de varias décadas. Esas condiciones socioeconómicas de los lugares de origen de la migración están íntimamente ligadas, en relación con la economía local y la economía regional, con la economía nacional, a partir del intercambio económico entre el campo y la ciudad en esa región y los modos de distribución de la riqueza que han caracterizado las disparidades de desarrollo entre el crecimiento urbano y el crecimiento rural en la economía de México. e) La economía de Gómez Farías, Michoacán, estudiada por Gustavo López, está integrada a la economía del Valle de San Joaquín en California por la vía del mercado internacional de fuerza de trabajo en el que han participado los migrantes provenientes de Gómez Farías que han trabajado para la producción agrícola del Valle de San Joaquín. Por lo tanto, la historia del desarrollo agrícola del Valle de San Joaquín, California, está íntimamente ligada a la historia de Gómez Farías, Michoacán. Para entender este vínculo es preciso conocer la relación entre el costo de la fuerza de trabajo proveniente de Gómez Farías en la producción agrícola del Valle de San Joaquín, para, a su vez, comprender no sólo la persistencia de la inmigración de los migrantes de Gómez Farías, sino su papel en la economía del sector agrícola del norte de California, así como la relación entre esta región con el resto de la economía de dicho Estado y con la economía nacional de Estados Unidos. f) La emigración desde Gómez Farías, Michoacán, no puede entenderse cabalmente más que como una parte del fenómeno de la migración entendida como un mercado internacional y de fuerza de trabajo. Es decir, como la parte de la dimensión económica que representa el lado de la oferta. Si se estudia la migración de Gómez Farías sin incluir su relación con la economía del Valle de San Joaquín, California, se

estaría dejando fuera la dimensión de la demanda que vincula a la economía del Valle de San Joaquín en Estados Unidos con la de Gómez Fariás en México. g) Dado que la migración de Gómez Fariás al Valle de San Joaquín se realiza en el contexto de un mercado de fuerza de trabajo, la composición de tal fenómeno debe incluir el entendimiento de la articulación entre el mercado local y regional de fuerza de trabajo de la población de Gómez Fariás en su entorno local y regional, con las características de los migrantes que constituyen la oferta de fuerza de trabajo en el mercado internacional entre Gómez Fariás y el Valle de San Joaquín, California. h) Siguiendo una lógica de análisis simétrico entre las relaciones económicas en el lugar de origen y en el lugar de destino de la migración internacional de trabajadores, será preciso analizar la relación entre la demanda de fuerza de trabajo de los migrantes de Gómez Fariás, Michoacán, con la demanda de fuerza de trabajo en el contexto de la economía local y regional del Valle de San Joaquín, California. Sólo con el análisis de las condiciones del mercado local y regional de fuerza de trabajo que han caracterizado a la economía del Valle de San Joaquín, California, se puede entender la persistencia y el sentido económico de la demanda de fuerza de trabajo originada en el Valle de San Joaquín a la que corresponde la oferta desde Gómez Fariás, Michoacán.

En el anterior ejemplo, se entiende por condiciones endógenas de la migración internacional de trabajadores a aquellas que caracterizan la economía de donde surge y en la que se reproduce la fuerza de trabajo de los migrantes internacionales. Éste es el caso, muy particularmente, del mercado interno de fuerza de trabajo, tanto del lado de la oferta como del lado de la demanda en cada país, respectivamente. Los que emigran en busca de trabajo desde México hacia Estados Unidos, han decidido no responder a la demanda local de fuerza de trabajo, son parte de la oferta potencial del mercado interno de esa fuerza. En esta medida, la emigración internacional de trabajadores es una manifestación y, por lo tanto, una parte que contribuye a la explicación de las condiciones del mercado local de fuerza de trabajo.

Más fácil de entender es la inserción de los migrantes mexicanos en el mercado interno de fuerza de trabajo del lugar de destino de su migración en Estados Unidos. De esta inserción se desprende la necesidad de entender la migración de fuerza de trabajo desde México en el contexto del mercado local de fuerza de trabajo del lugar de destino de esa inmigración.

No es raro encontrar estudios del efecto de la inmigración mexicana en ciertas regiones de Estados Unidos. Tampoco es extraño encontrar estudios de los efectos de la emigración en los lugares de origen en México.

Lo que resulta inusual es encontrar estudios en que se analicen las vinculaciones entre el fenómeno migratorio de trabajadores y las condiciones del mercado local y regional en el lugar de origen y del lugar de destino respectivamente. También es raro encontrar estudios que enfoquen el fenómeno de la migración internacional en el contexto de la relación del mercado interno de origen con las condiciones que caracterizan el resto de la economía, tanto del lado de la oferta como del lado de la demanda de la migración internacional de trabajadores. Estas vinculaciones son indispensables de ser enfocadas porque la migración internacional de trabajadores no ocurre de manera aislada ni independiente de las relaciones entre las economías de origen y de destino, respectivamente, con el mercado internacional. Se podría suponer que la economía de origen de los migrantes internacionales está menos ligada a la economía internacional que la economía del lugar de destino de esa migración; sin embargo, aún en la ausencia de otras vías de inserción de la economía de los lugares de origen de la migración internacional, con el mercado internacional, es precisamente esa migración de fuerza de trabajo de un país a otro la que vincula a la economía de origen con el mercado internacional por la vía de su relación con la economía de destino de los migrantes.

Por causas exógenas de la migración internacional, desde la perspectiva del país de origen de la migración, se entienden aquellas condiciones de la economía del país de destino que explican la demanda de fuerza de trabajo de los migrantes extranjeros. Por otra parte, desde la perspectiva del país de destino de la migración internacional, son causas exógenas de dicha migración aquellas que explican la disponibilidad, en el lugar de origen de la migración internacional, de la fuerza de trabajo de los migrantes que acuden a la demanda generada en otro país.

La distinción entre causas endógenas y causas exógenas de la migración internacional tiene una utilidad metodológica que no debe extenderse hasta confundirse con la idea de que las causas endógenas, desde la perspectiva de un país, son necesariamente independientes de las causas endógenas desde la perspectiva del otro país involucrado en el fenómeno de la migración internacional de trabajadores. Es posible que algunas condiciones que estuvieran produciendo desempleo en la región y en el país de origen de la migración internacional, estuvieran ligadas estructuralmente a las relaciones de intercambio económico entre el país de origen y el país de destino de los migrantes. Esta confusión ha sido propiciada en algunas ocasiones por la conceptualización de factores de expulsión o de rechazo y factores de atracción, como conceptos explicativos de la migración internacional. Tal como lo demostró el economista inglés Brindley Thomas en ese estudio que bien puede considerarse como clásico, *Immigration and Economic Growth*, puede haber una liga muy

estrecha entre los factores de atracción y los factores de expulsión de migraciones internacionales masivas de trabajadores.

El marco conceptual en el que se presenta analíticamente el ejemplo de la migración de Gómez Farías, Michoacán al Valle de San Joaquín, California, se podría formular gráficamente con el siguiente diagrama.

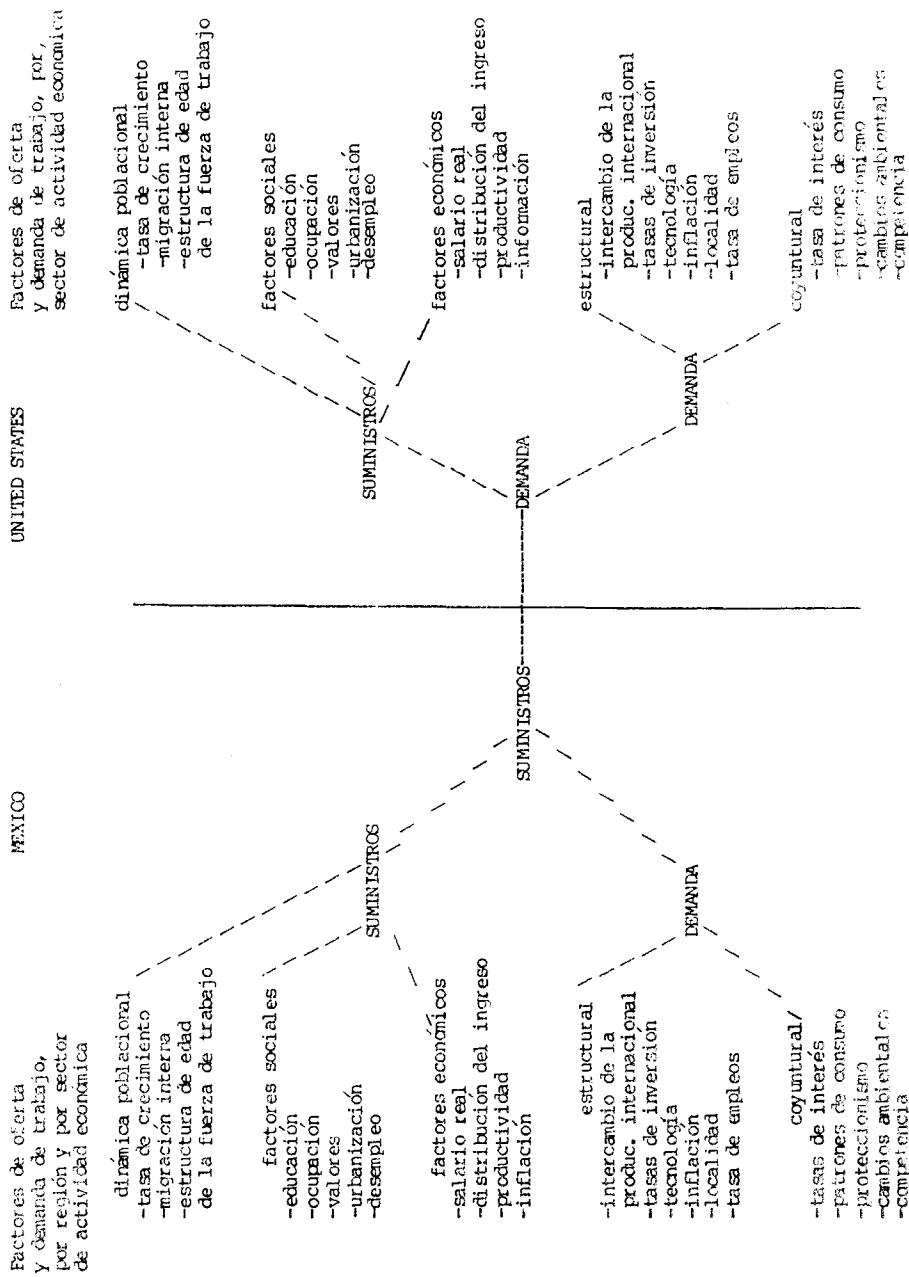
La simetría que sugiere el diagrama debe entenderse también desde un sentido metodológico. Esto quiere decir que el enfoque sobre los elementos de la economía interna y de sus relaciones con la migración internacional, tanto en el lado de la oferta como en el de la demanda, debe conducir a la identificación y cuantificación de las relaciones entre la economía local y regional de un país con la del otro. Esto no quiere decir, de ninguna manera, que los términos del intercambio entre una economía y la otra se den en condiciones de igualdad, o que sean simétricas en sus costos o beneficios respectivos para cada país. En el fondo, el diagrama supone una desigualdad y una asimetría en los costos y beneficios de la migración internacional para el país de origen y el país de destino, mismos que deben ser cuantificados precisamente a partir de la operacionalización de las variables que se derivan de los conceptos que vinculan las economías de origen con las economías de destino por la vía de la migración internacional de trabajadores, en el contexto de un mercado internacional de fuerza de trabajo.

#### **LAS TENDENCIAS RECENTES DE LA DIMENSIÓN ECONÓMICA**

El fenómeno de la migración de trabajadores de México a Estados Unidos ha tenido cambios muy significativos en la última década. Ha habido una notable diversificación, tanto de la demanda de fuerza de trabajo extranjera desde Estados Unidos, como del lado de la oferta desde México. La primera encuesta con migrantes indocumentados en la que participé bajo la dirección del Dr. Julián Samora, de la Universidad de Notre Dame, en 1969, indicaba en sus resultados que más del 85% del total de migrantes indocumentados entrevistados habían encontrado trabajo en labores agrícolas en Estados Unidos. En la encuesta nacional de emigración de la frontera norte a Estados Unidos, realizada por el CENIET en 1977-1978 encontramos que las actividades agrícolas en Estados Unidos absorbían a menos del 50% del total de los migrantes indocumentados detectados en dicha investigación. Los hallazgos más recientes indican que la absorción de fuerza de trabajo de migrantes indocumentados mexicanos por el sector agrícola de Estados Unidos, ha seguido reduciéndose hasta llegar en la actualidad a un tercio del total de los empleos obtenidos de los migrantes.

Se ha notado un incremento que venía siendo lento en los últimos diez años y que, en los últimos tres, parece haber tenido un aceleramiento

## EMIGRACIÓN MEXICANA HACIA LOS ESTADOS UNIDOS: INTERACCIÓN DE UN MERCADO INTERNACIONAL DE TRABAJO



to, sin llegar, aún así, a absorber más del 15% del total de migrantes indocumentados en Estados Unidos. Más de tres cuartas partes del total de estos empleos en el sector industrial se concentran en el Estado de California, particularmente en la ciudad de Los Ángeles, en la industria textil, con una marcada preferencia por la mano de obra femenina.

Una tendencia importante en el lado de la demanda del mercado internacional de fuerza de trabajo al que se ha estado haciendo referencia, es una creciente demanda de mano de obra no calificada en Estados Unidos. Existe la idea generalizada de que, en un país industrializado, quien tiene mayor nivel de educación tiene mayor oportunidad de empleo. En Estados Unidos esto empieza a no ser así. El sector más dinámico en la demanda de fuerza de trabajo en general es el de servicios y, dentro de éste, la demanda de mano de obra no calificada registra un marcado aumento. Existen fuertes indicios para sostener la hipótesis de que la economía de Estados Unidos está requiriendo recientemente mano de obra de bajo nivel de calificación. Se podría decir que la sociedad estadounidense no está produciendo suficiente mano de obra no calificada, sin embargo, su economía la necesita. Esta demanda de mano de obra puede coexistir con las tasas de desempleo porque se refiere a muchos puestos que resultan indeseables para los trabajadores estadounidenses. Los jóvenes de aquel país aprenden que hay ciertos trabajos que socialmente significan fracaso para quien los toma. El estigma que los valores de la sociedad estadounidense ha puesto sobre ciertos empleos hace que aún sus desempleados prefieran quedarse como tales antes que ocupar esos cargos a los que la sociedad les ha dado el significado de fracaso. Por otra parte, la demografía de la población que trabaja en Estados Unidos indica también claramente que la autorreproducción de la fuerza de trabajo que requiere la economía del país está acercándose rápidamente a números rojos, particularmente en el sector de empleos más indeseables. El Dr. Clark Reynolds de la Universidad de Stanford ha calculado que la economía de Estados Unidos requerirá, hacia el año 2000, entre 10 y 15 millones de trabajadores extranjeros para suplir los déficits provocados por los factores demográficos y sociales antes mencionados. Es decir, que la demanda de trabajadores migratorios indocumentados mexicanos en Estados Unidos tiende a crecer.

Existen muchos mitos acerca de los efectos de la inmigración indocumentada, a los cuales se hará referencia más adelante en este trabajo al discutir la dimensión política de este fenómeno migratorio. Uno de esos mitos es el del desplazamiento de trabajadores locales por la contratación de trabajadores indocumentados. Este mito se ha visto reforzado por algunos estudios que han enfocado los efectos inmediatos de la presencia de migrantes indocumentados. Si bien estos efectos ocurren en las escasas regiones de Estados Unidos, donde los niveles de vida y las condiciones de trabajo son cercanas a los niveles promedio de los migrantes mexi-

canos; si bien también puede ser cierto que en esas regiones los efectos sobre el desempleo puedan ser negativos a corto plazo, en términos generales, los efectos de la inmigración de trabajadores extranjeros son más bien favorables al incremento del empleo, de la productividad y del ingreso *per capita*. Este efecto positivo de la inmigración de trabajadores extranjeros sobre el empleo de trabajadores de destino, ha sido reconocido recientemente en el informe anual del consejo de asesores económicos del Presidente de Estados Unidos, en una publicación titulada: *Economic Report of the President; febrero de 1986*, en el que se afirma lo siguiente:

“Los estudios que toman una perspectiva amplia del mercado de trabajo no han encontrado evidencia significativa alguna de que el desempleo entre los trabajadores nacidos en Estados Unidos es atribuible a la inmigración extranjera. Cualquier efecto directo de la inmigración de trabajadores extranjeros sobre las condiciones internas de empleo han sido, o bien demasiado pequeños para ser medidos, o bien son efectos que han desaparecido rápidamente con la movilidad ascendente de los trabajadores. Anque los estudios actuales pudieran no ser conclusivos, la evidencia disponible no sugiere que los trabajadores nacidos en Estados Unidos hubieran tenido dificultad alguna en sus mercados de trabajo en las áreas que han atraído a los inmigrantes extranjeros. A mayor abundamiento, algunos estudios han demostrado que la presencia de los inmigrantes extranjeros de los mercados de trabajo está asociada en términos generales con el incremento de las oportunidades de trabajo, incluyendo oportunidades para los miembros de grupos minoritarios nacidos en Estados Unidos” (pág. 223).

No es raro que la realidad económica opere de manera distinta a como es percibida por la opinión pública. Pocos aspectos de la economía muestran una brecha tan grande entre las percepciones dominantes y la realidad como en el caso de los efectos de la inmigración indocumentada mexicana en Estados Unidos. No ha sido, sino hasta muy recientemente, que se ha reconocido el efecto positivo que la inmigración tiene sobre la economía en general y sobre las condiciones de empleo en particular. En este sentido se expresa también el informe anual al Presidente de Estados Unidos por su consejo de asesores económicos en la publicación antes citada, en donde se afirma:

“Aproximadamente 33 millones adicionales de personas fueron empleadas en 1980, en comparación con 1960; esto es un incremento de aproximadamente 50%. En este mismo periodo, dos millones adicionales de trabajadores extranjeros fueron empleados; o sea, 6% del incremento total del empleo en Estados Uni-

dos. Aún tomando en cuenta el incremento en el número de extranjeros ilegales empleados durante el mismo periodo, las cifras anteriores sugieren que la inmigración extranjera ha sido un factor relativamente pequeño en sus efectos de largo plazo sobre el crecimiento del empleo y en la capacidad de ajuste de la economía a condiciones cambiantes" (pág. 227).

En todo fenómeno de intercambio económico, incluyendo el mercado internacional de fuerza de trabajo, existen costos y beneficios, tanto para el lado de la oferta como para el lado de la demanda. Los costos de la inmigración indocumentada han sido notablemente exagerados en Estados Unidos por razones políticas que se discutirán más adelante. Uno de los costos más comúnmente exagerados es el que se imputa a los trabajadores migratorios indocumentados por supuesto abuso de los programas de beneficencia pública, aun sobre los pagadores de impuestos. A pesar de que van a ser 10 años desde que el estudio de David North y Marion Houston, publicado en 1976, produjera el hallazgo de que la gran mayoría de los migrantes indocumentados pagan impuestos y cuotas del seguro social, la visión más generalizada en Estados Unidos es la de que el migrante indocumentado representa una carga y, por lo tanto, debe restringirse su entrada o excluísse físicamente de Estados Unidos. Contrarios a esta visión se han pronunciado los asesores del consejo económico del Presidente de Estados Unidos en el informe antes citado, donde afirman:

"Un estudio sobre los migrantes ilegales en Texas encontró que en su gran mayoría hicieron pagos sustanciales por impuestos federales de ingreso y por seguro social, además de impuestos sobre ventas. Este estudio no calculó los impuestos sobre la propiedad, haciendo notar que el Estado de Texas no tiene impuesto estatal sobre ingreso. En un estudio sobre inmigrantes mexicanos, tanto legales como ilegales en Los Ángeles, se encontró que los migrantes pagan impuestos en cantidades menores a los promedios (incluyendo impuestos sobre la propiedad), reflejando con esto sus niveles de ingreso por debajo de los promedios... En general, sin embargo, los migrantes internacionales aparecen pagando su propio derecho de paso, desde el punto de vista de las finanzas públicas. La mayor parte de ellos llegan a Estados Unidos a trabajar, y los beneficios de programas gubernamentales de beneficencia pública no parecen ser un factor de atracción para ellos" (pág. 233).

Por el lado de la oferta en la dimensión económica del mercado internacional de fuerza de trabajo, en el que ocurre la migración-emigra-

ció de México a Estados Unidos, encontramos también una diversificación significativa. En los últimos 25 años la población de México ha pasado de ser predominantemente rural a constituirse en preponderantemente urbana. Este cambio se ha visto reflejado también en las características de los migrantes indocumentados. En la encuesta que hicimos en 1969 bajo la dirección de Julián Samora en la Universidad de Notre Dame, encontramos que más del 80% de los migrantes indocumentados de la muestra eran de origen rural. En la encuesta del CENIET de 1977-1978, encontramos que los migrantes indocumentados de origen rural habían bajado a poco más del 50%. Los hallazgos más recientes indican que la proporción de migrantes de origen rural ha continuado decayendo, encontrándose en la actualidad en un nivel del 40%, aproximadamente, del total de los migrantes indocumentados. Ya no se trata de un fenómeno migratorio de campesinos que salen de México en busca de trabajo en la agricultura en Estados Unidos. En la actualidad se trata de una mayoría de migrantes de origen urbano. Este cambio ha implicado que la mayor parte de los migrantes indocumentados aparezcan ahora con niveles de escolaridad aproximadamente dos años por encima de los promedios nacionales. Ha implicado, además, que la participación de la mujer en el flujo migratorio también se haya incrementado. En nuestras investigaciones de 1968, la proporción de mujeres era de 0.8 por cada 10 migrantes de indocumentados. Esta proporción ha aumentado notablemente en 1985 a un 2.6 mujeres por cada 10 migrantes indocumentados. Aunque sigue siendo esta migración predominantemente masculina, a diferencia de la mayor parte de los flujos de inmigración a Estados Unidos en los que predominan las mujeres, la participación femenina en el flujo migratorio de México a Estados Unidos ha aumentado significativamente en los últimos 5 años. Nos ha llamado la atención encontrar que el promedio de escolaridad de las mujeres migrantes indocumentadas es notablemente mayor, por más de un año, que el de los migrantes indocumentados hombres.

Hace muchos años que la emigración de trabajadores de México a Estados Unidos no está correlacionada con la pobreza. No es de los sectores más pobres ni de las regiones más pobres del país en donde se originan la mayor parte de los trabajadores que cruzan sin documentos a Estados Unidos. A pesar de la conspicua presencia de migrantes indígenas del Estado de Oaxaca, fácilmente distinguibles porque no hablan español o lo hablan con un marcado acento, o porque se visten de manera diferente, la gran mayoría de los migrantes indocumentados provienen de sólo 10 estados de la República: Michoacán, Guanajuato, Jalisco, San Luis Potosí, Zacatecas, Durango, Chihuahua, Guerrero, Nayarit y Baja California. Esto quiere decir que la emigración de trabajadores de México a Estados Unidos no es un fenómeno de carácter

nacional ni abarca a todos los sectores de las sociedades de origen de dicha migración.

Para conocer las características de la oferta de mano de obra migratoria hacia Estados Unidos, El Colegio de la Frontera Norte realiza encuestas anuales en los meses de octubre y noviembre en lo que llamamos Encuesta Anual de Monitoreo Socioeconómico de la Frontera Norte. Dada la relación histórica de la migración interna hacia las ciudades fronterizas y la migración internacional hacia Estados Unidos, los datos de estas encuestas realizadas en 6 ciudades fronterizas y una del interior del país para propósitos comparativos, pueden dar una idea de algunas de las características principales de los migrantes internacionales.

Los datos que a continuación se presentan son hallazgos preliminares de la última encuesta realizada en los meses de octubre-noviembre de 1985. Se trata de una encuesta de hogares cuyo diseño de muestreo tiene una característica particular. Se clasifican *a priori* tres sectores residenciales de las ciudades donde se realiza la encuesta. Cada sector de la ciudad está definido por características objetivas de los sectores residenciales, tales como la disponibilidad de servicios públicos (pavimento, banquetas, agua entubada, electricidad, teléfono, calidad del material de construcción de la casa, etc.). Se identifica geográficamente a los sectores de la ciudad y se hace un diseño de muestra para cada sector, tomando en cuenta una combinación de fuente de datos que incluye el Censo de Densidad de Población, cartografía a escala, registros aéreos de mancha urbana y verificaciones en el campo. Se procede entonces a una selección sistemática al azar de una muestra de hogares para cada sector. El sector I corresponde al residencial de lujo. El sector II al área residencial de clase media y, el sector III corresponde a las zonas residenciales marginales.

A diferencia de los estudios de estratificación social que clasifican los datos de características socioeconómicas una vez obtenidos, las encuestas anuales de El Colegio de la Frontera Norte estratifican *a priori* a la población de la ciudad a partir de indicadores objetivos, bajo la premisa de que las características de materiales de construcción y disponibilidad de servicios públicos reflejan contextos sociales representativos de las desigualdades socioeconómicas en una sociedad como la nuestra, caracterizada por una muy sesgada distribución de la riqueza.

Los datos que se presentan a continuación corresponden a los jefes de familia o cónyuges que respondieron afirmativamente a la pregunta de haber tenido su residencia por más de seis meses en algún momento en una ciudad diferente a la de la entrevista. En estos términos la proporción de jefes de familia o cónyuges que se autodefinieron como migrantes no llegó, en ninguna ciudad fronteriza, a superar el 10%. Fue sorprendente el hallazgo correspondiente a la muestra de la ciudad

de Aguascalientes, seleccionada como ciudad de control para propósitos comparativos con las ciudades fronterizas, donde la proporción de personas entrevistadas definidas como migrantes fue mayor que en los casos de las ciudades fronterizas estudiadas.

Los hallazgos más significativos que se reflejan en las gráficas I y II fueron los siguientes:

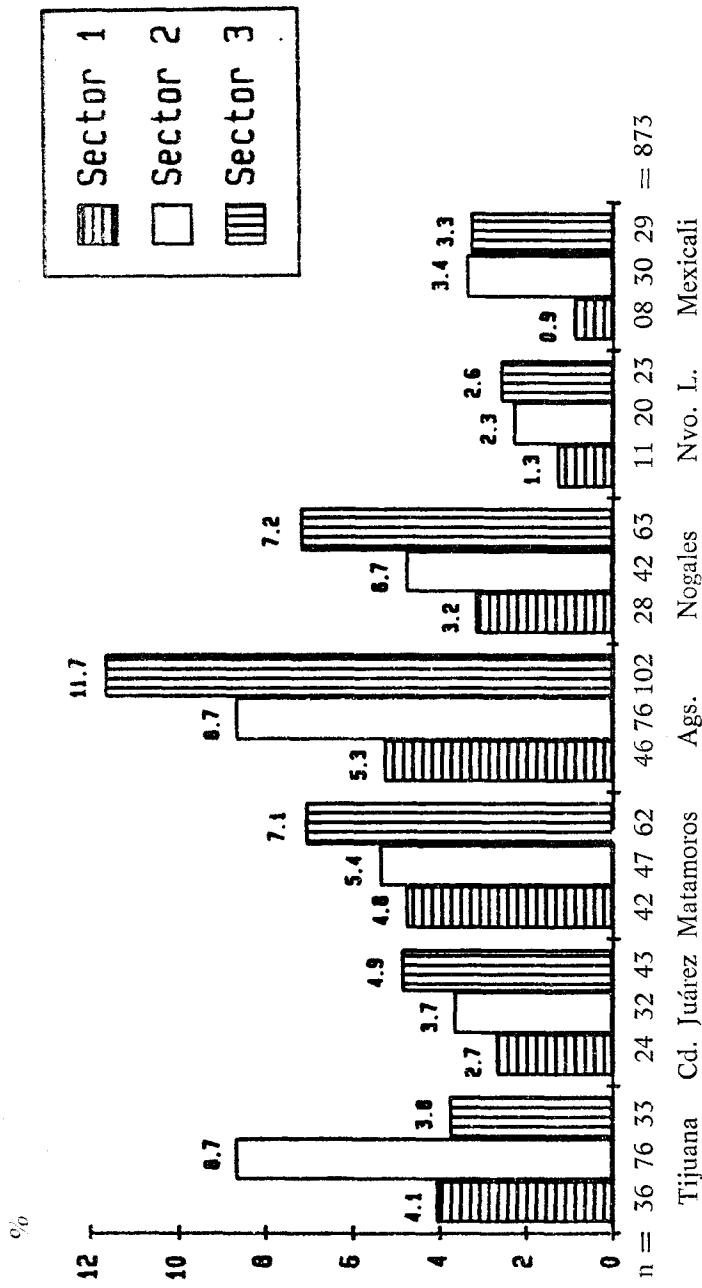
- Contrario a la hipótesis de que existe una relación inversa entre edad y propensión a la migración, encontramos en la mayor parte de los casos de las ciudades fronterizas una mayor proporción de migrantes de 40 años o más (véase gráfica II) que de 20 a 40 años (véase gráfica I). La hipótesis se comprobó sólo en el caso de las ciudades de Tijuana y Ciudad Juárez, con la excepción notable de la población del sector I, respectivamente, misma que en ambas ciudades fue mayor en la categoría de 40 años o más.
- Al dividir los grupos de edad de la manera en que se presentan en las gráficas I y II, se encontró que las proporciones de migrantes distinguidas por sectores aparecían invertidas. Los casos más conspicuos son los de Ciudad Juárez, Matamoros, Aguascalientes, Nogales y Nuevo Laredo. En el caso del grupo de 20 a 40 años, la relación podría enunciarse en el sentido de que, a menor nivel socioeconómico en términos de patrones residenciales, es mayor la proporción de migrantes (véase gráfica I). En el caso de la categoría de 40 años o más, la relación se invierte: a menor nivel socioeconómico en términos de patrones residenciales, menor la proporción de migrantes. La importancia de poder comparar la población de las ciudades estudiadas en términos de sectores residenciales que reflejan niveles socioeconómicos, se hace evidente en la aparente variación que produce la edad en la distribución de los migrantes por sectores de población.

Aunque no es posible determinar si las personas autodefinidas como migrantes fueron entrevistadas en la misma casa adonde llegaron después de su última residencia fuera de la ciudad de la entrevista, el patrón inverso, encontrado en las gráficas 1 y 2, es posible que esté reflejando una movilidad social ascendente relacionada directamente con la edad en la que los migrantes del sector residencial más pobre (sector III) aparecen en mayor proporción en el grupo de edad más joven (véase gráfica I), en tanto que en el grupo de 40 años o más, la proporción más alta de migrantes se encuentra en el sector I (de más alto nivel socioeconómico).

- La ciudad de Tijuana es el único caso de las ciudades estudiadas donde la proporción de migrantes es mayor en el sector II, de

### GRÁFICA N° 1

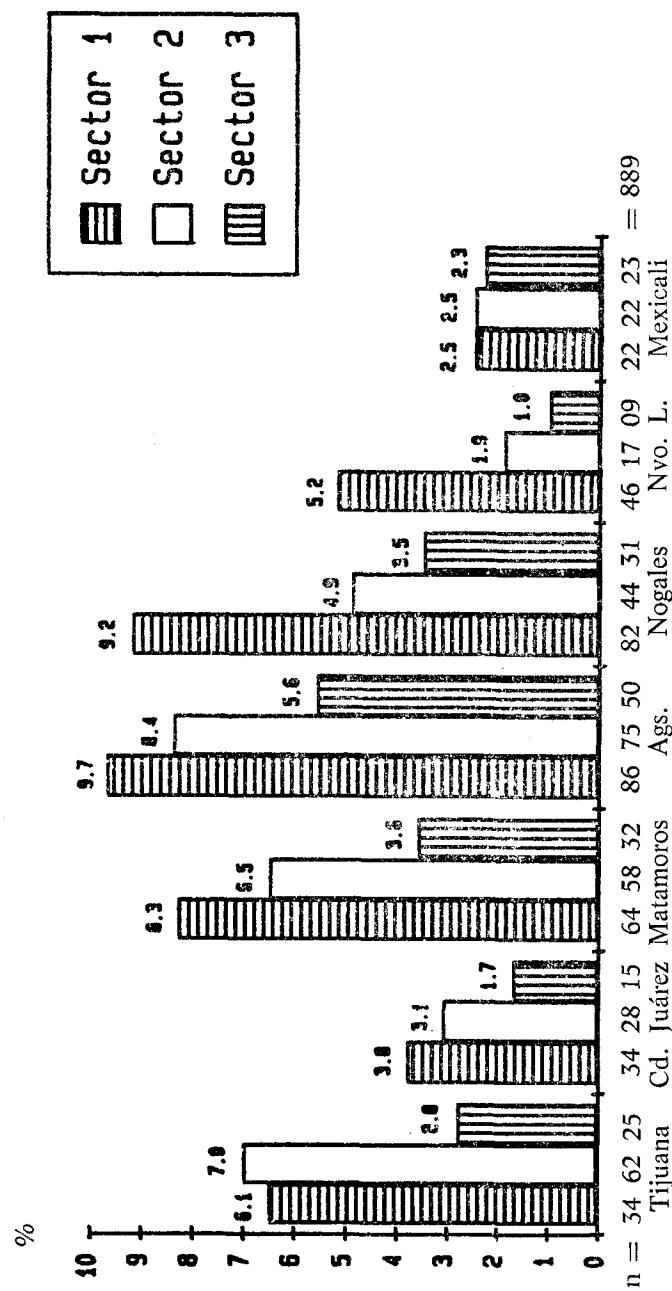
Inmigrantes entre 20 y 40 años de edad que vivían en otra ciudad hasta 1984 por ciudad y sector.



FUENTE: El Colegio de la Frontera Norte, Encuesta Anual de Monitoreo Socio-Económico, realizado en los meses de octubre y noviembre de 1985 en las ciudades de Tijuana, Cd. Juárez, Matamoros, Agascalentes, Nogales, Nuevo Laredo y Mexicali con una muestra total de 4,189 casos.

## GRÁFICA N° 2

Inmigrantes mayores de 40 años por ciudad y sector que vivían en otra ciudad hasta 1984.



FUENTE: El Colegio de la Frontera Norte. Encuesta Anual de Monitoreo Socio-Económico, realizado en los meses de octubre y noviembre de 1985 en las ciudades de Tijuana, Cd. Juárez, Matamoros, Aguascalientes, Nogales, Nuevo Laredo y Mexicali con una muestra total de 4,189 casos.

niveles socioeconómicos medios. Esto parece indicar, como se mostrará más adelante, que la inmigración a Tijuana es predominantemente de origen urbano y de niveles socioeconómicos más altos, correspondiente en gran medida a una ciudad en la que el sector más dinámico de su economía es el de servicios. En ambas categorías de edad, Tijuana se destaca también en su sector II (clase media) con la mayor proporción de población migrante de todas las ciudades fronterizas estudiadas. Cabe hacer notar que la ciudad de Tijuana fue la única de las ciudades estudiadas donde los migrantes del sector III aparecen en la proporción más baja de los 3 sectores. Si bien la frontera de Tijuana con el condado de San Diego incluye algunos de los puntos de cruce más intenso de trabajadores indocumentados de toda la frontera norte, la capacidad de absorción de migrantes que podría derivarse de los datos de las gráficas I y II parecería ser selectiva en detrimento de los migrantes de niveles socioeconómicos más bajos.

- Si la diferenciación de categorías de edad que aparece en las gráficas I y II es alguna indicación de la movilidad social ascendente de los migrantes en las ciudades estudiadas, podría enunciarse la hipótesis de que la ciudad fronteriza de mayor movilidad social para los migrantes es la de Nogales, en donde el incremento de la proporción en el sector I de una categoría de edad a la otra, está en relación inversa con el decremento del sector III de la categoría más joven a la más madura. Este patrón sugiere que, en términos comparativos, la ciudad de Nogales aparece con una capacidad de absorción de migrantes mayor que el de otras ciudades fronterizas. Pero no mayor que el encontrado en la ciudad de Aguascalientes, cuya capacidad de absorción de migrantes apareció en niveles más altos que en cualquier ciudad fronteriza estudiada.

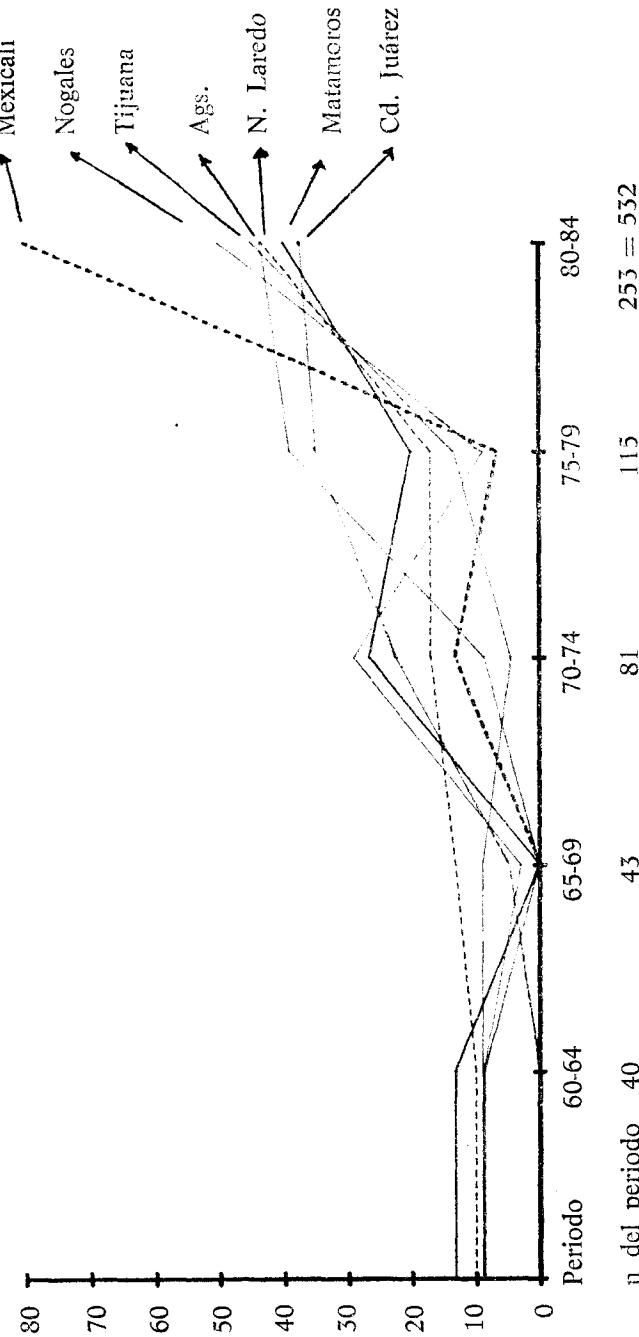
Las gráficas 3, 4 y 5 muestran la antigüedad de la inmigración a las ciudades estudiadas a partir de las respuestas a la pregunta de cuál fue el año de su última residencia anterior al de la ciudad de la entrevista.

Si bien no podemos determinar el sesgo que pudiera haber existido en el recuerdo más fresco de las migraciones más recientes en la memoria de los que se autoidentificaron como migrantes, se puede apreciar, al observar las gráficas 3, 4 y 5, una tendencia al incremento de la inmigración a las ciudades estudiadas, mismo que se acentúa en los años más recientes.

Las gráficas 3, 4 y 5 muestran también claramente la varianza que se deriva de la distribución muestral de la población por sectores de residencia. Parecería que los patrones de inmigración a las ciudades estudiadas han tenido diferencias notables entre sí; así como entre los

### GRÁFICA N° 3

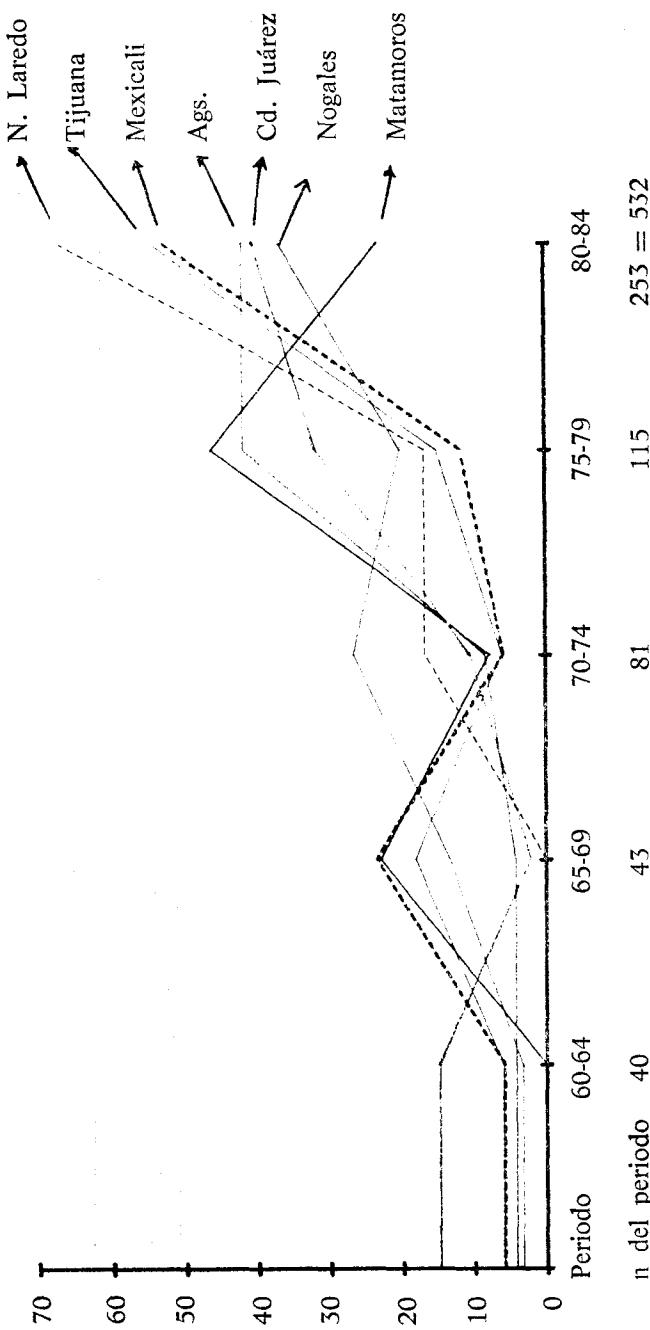
Año del último cambio de residencia de los inmigrantes mayores de 20 años por ciudad y para el Sector I.  
 n del Sector I = 179.



FUENTE: El Colegio de la Frontera Norte. Encuesta Anual de Monitoreo Socio-Económico, realizado en los meses de octubre y noviembre de 1985 en las ciudades de Tijuana, Cr. Juárez, Matamoros, Aguascalientes, Nogales, Nuevo Laredo y Mexicali con una muestra total de 4,189 casos.

#### GRÁFICA N° 4

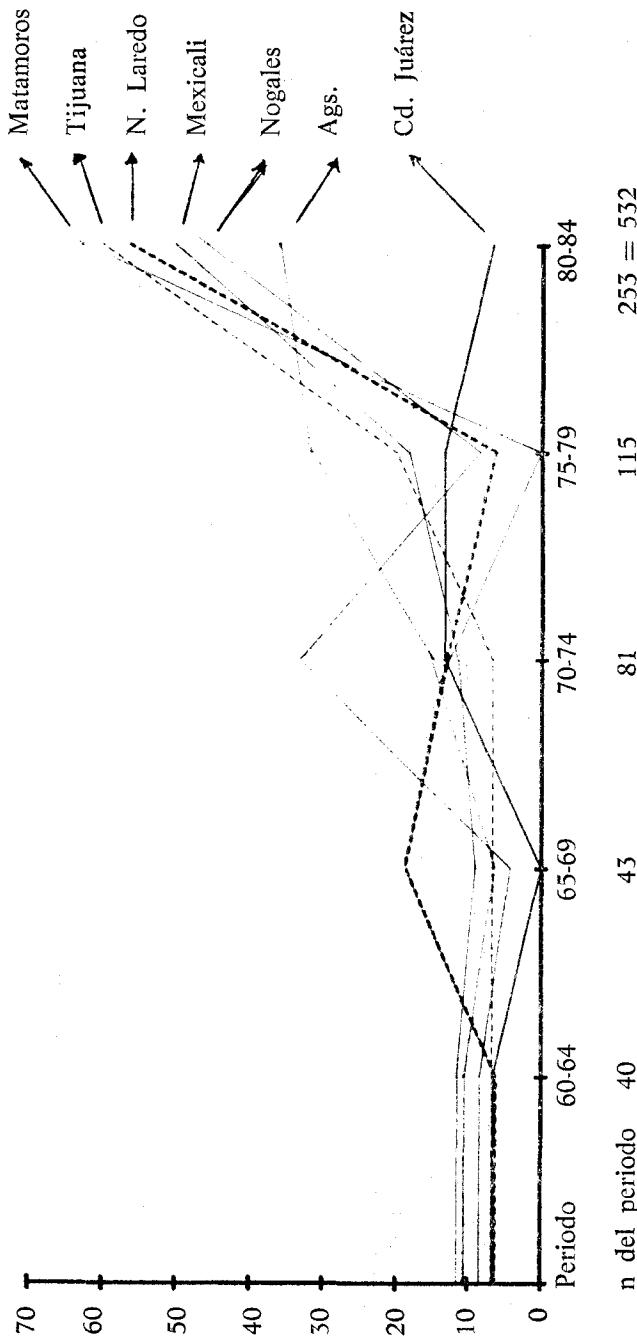
Año del último cambio de residencia de los inmigrantes mayores de 20 años por ciudad y para el sector II.  
n del sector II = 176.



FUENTE: El Colegio de la Frontera Norte. Encuesta Anual de Monitoreo Socio-Económico, realizado en los meses de octubre y noviembre de 1985 en las ciudades de Tijuana, Cd. Juárez, Matamoros, Aguascalientes, Nogales, Nuevo Laredo y Mexicali con una muestra total de 4,189 casos.

### GRÁFICA N° 5

Año del último cambio de residencia de los inmigrantes mayores de 20 años por ciudad y para el sector III.  
n de sector = 177.



FUENTE: El Colegio de la Frontera Norte. Encuesta Anual de Monitoreo Socio-Económico, realizado en los meses de octubre y noviembre de 1985 en las ciudades de Tijuana, Cd. Juárez, Matamoros, Aguascalientes, Nogales, Nuevo Laredo y Mexicali con una muestra total de 4,198 casos.

sectores de población de cada una de las ciudades estudiadas. A pesar de estas variaciones, la inmigración a las ciudades estudiadas parece haber sido más intensa en los sectores I y III, que en el sector II.

Al analizar el caso de cada ciudad estudiada, siguiendo las gráficas 3, 4 y 5, encontramos los siguientes hallazgos:

Siguiendo la línea correspondiente al sector I de la ciudad de Tijuana en la gráfica 3, parecería que la inmigración de los informantes que se autodefinieron como migrantes y que en la actualidad viven en el sector I, su inmigración a Tijuana permaneció estable dentro de los primeros cinco años de la década de los sesentas, con un ligero declive hacia la primera mitad de la década de los setentas y un aumento notable en los últimos 10 años. Los migrantes que actualmente residen en el sector II de Tijuana parecen haber seguido un patrón más estable, en tanto que hacia 1984 su inmigración se acentúa fuertemente. Junto con la población del sector II de la ciudad de Tijuana, aparece un declive de la inmigración en la primera mitad de la década de los setentas, tanto para el caso de Tijuana como para el de Mexicali y Matamoros. Parecería como si los migrantes de clase media hubieran encontrado menos incentivos para inmigrar a estas ciudades que en años anteriores. Puede apreciarse en la gráfica 4 que esta tendencia no cambió de sentido en el caso de la población de clase media de Mexicali y Matamoros, con el de la ciudad de Tijuana. Al observar el sector III de la ciudad de Tijuana en la gráfica número 5, se aprecia un patrón de incremento de la inmigración a este sector de los niveles socioeconómicos más bajos en la primera mitad en la década de los sesentas. En una tendencia semejante a la ocurrida en la población del sector II de la ciudad de Tijuana, los migrantes del sector III parecen haber seguido una tendencia al decrecimiento a partir de la primera década de los sesentas hasta 10 años después. Esta tendencia de declive de la inmigración entre los migrantes del sector III parece haber sido semejante en los casos de los migrantes de las ciudades de Aguascalientes y Mexicali. Es notable apreciar en el caso de la población de Tijuana del sector III, que ninguno de ellos dijo haber inmigrado en la segunda década de los setentas. Esto sugiere que la población migrante del sector III de las ciudades de Tijuana, Matamoros y Mexicali, se movieron en menor grado hacia estas ciudades cuando la economía del país se encontraba en un alto grado de dinamismo en la segunda década de los setentas, habiéndose movido hacia Tijuana en mayor grado cuando la economía nacional entró en declive en la primera década de los ochentas. Es interesante hacer notar que este patrón que podría suponerse lógico, no se da claramente entre los inmigrantes del sector II que aparecen en la gráfica 4, donde se da aun en sentido contrario muy claramente en los casos de Matamoros y en menor grado en el caso de Aguascalientes. En este mismo sentido aparecen los migrantes del sector I de la ciudad de Matamoros,

quienes en los últimos 10 años han mantenido una tendencia al decrecimiento.

Respecto del origen de la inmigración se hizo la siguiente pregunta: ¿cuál fue el lugar de su última residencia antes de cambiarse a la ciudad de la entrevista? En términos generales encontramos una gran diversificación de los lugares de origen de los entrevistados que se autodefinieron como migrantes. Encontramos que un 74 por ciento de los migrantes entre 20 y 40 años y un 76 por ciento de los migrantes mayores de 40 años tuvieron su última residencia en ciudades cuya emigración, representada en la muestra de migrantes, no llegó al 1 por ciento del total de migrantes. Se encontró que la mayor parte de las personas autodefinidas como migrantes representaban una migración de ciudad a ciudad. Las ciudades que aparecieron con las proporciones más altas, como ciudades de origen de los migrantes de la encuesta fueron, primero el Distrito Federal, tanto en el grupo de 20 a 40 como en el de 40 y más; en el primer grupo de edad, Guadalajara, Monterrey y Chihuahua ocuparon los lugares segundo, tercero y cuarto, respectivamente. En el grupo de 40 años y más, fueron las ciudades de Chihuahua, Monterrey y Guadalajara, las que ocuparon los lugares segundo, tercero y cuarto, respectivamente.

Encontramos otras diferencias significativas entre los grupos de edad de 20, 40 y más de cuarenta. Por ejemplo, entre el grupo de migrantes entre 20 y 40 años de la ciudad de Tijuana, el Distrito Federal aparece en la más alta proporción como la ciudad de la última residencia. Aquí podría desprenderse la hipótesis de que en el grupo de edad más joven de migrantes del Distrito Federal, Tijuana es la ciudad preferida de su inmigración. En cambio en el grupo de mayores de 40 años que señalaron el Distrito Federal como su última residencia, es en primer lugar Aguascalientes la de mayor preferencia, con Nuevo Laredo en segundo lugar, Nogales en tercer lugar, Tijuana en cuarto lugar y Matamoros en quinto lugar. Es decir, que Tijuana es la ciudad preferida de los jóvenes migrantes del Distrito Federal, pero no de los maduros.

En un contexto más amplio vale la pena hacer notar que la preferencia de los migrantes del país por las ciudades fronterizas ha venido decayendo en las últimas dos décadas. Algunas ciudades fronterizas, como Tijuana, crecieron en la década de los cuarentas y los cincuentas a tasas del 12 por ciento anual, que representaban prácticamente records mundiales de crecimiento urbano de población. Para el año de 1985 calculamos que la tasa de crecimiento anual de Tijuana es de 3.4 por ciento, aún por encima de los promedios nacionales de crecimiento de población urbana, pero muy por debajo de aquellas tasas de la década de los cuarentas y los cincuentas. Tijuana se mantiene en primer lugar en la preferencia de los inmigrantes por ciudades fronterizas, con Noga-

les en segundo lugar y Ciudad Juárez en tercer lugar. Encontramos también que el nivel socioeconómico de los inmigrantes a las ciudades fronterizas ha aumentado considerablemente. Se trata de una fuerza de trabajo con niveles de calificación crecientes.

Hemos encontrado también que el costo de la migración ha aumentado muy considerablemente en los últimos cuatro años. Un cálculo del costo promedio de la migración de las regiones tradicionales de origen hacia el Estado de California en octubre de 1981, lo situaba en 15,000 pesos de aquel año, aproximadamente. Un cálculo de la misma migración a finales de 1985, situaba el costo promedio en 170,000 pesos. Es decir, un incremento de 1,200 por ciento en el costo de la migración en cuatro años. Creemos que este incremento se ha convertido en un obstáculo a la migración de México-Estados Unidos que ha impedido que ésta crezca a pesar de las condiciones de la crisis que ha padecido México en los últimos tres años. Esta realidad económica es también contraria a la percepción de una ola de inmigración hacia el norte de México y hacia Estados Unidos que, en los medios de comunicación masiva de aquel país, se califica como "sin precedente". Esta visión se deriva básicamente de las declaraciones de los funcionarios del servicio de inmigración-naturalización, quienes hacen referencia a las estadísticas de arrestos de indocumentados como la base de sus afirmaciones, haciendo creer al público de Estados Unidos que las estadísticas de arrestos reflejan recuentos de individuos diferentes. La realidad es que esas estadísticas no se refieren a individuos diferentes, sino con frecuencia a los mismos que han sido arrestados varias veces en un mes, o en una semana, o aún en un mismo día. Es lamentable que los funcionarios del servicio de inmigración-naturalización del gobierno de Estados Unidos no aclaren que las estadísticas de arrestos son más una función del número de policías que estén realizando los arrestos, que una función del volumen de la migración indocumentada. La percepción que el público de Estados Unidos tiene sobre el volumen y los efectos de la presencia de los migrantes indocumentados está basada en la distorsión de la realidad que refleja el uso de las estadísticas de arrestos en las declaraciones de dichos funcionarios federales de aquel país.

El incremento de los costos de la inmigración indocumentada hacia Estados Unidos ha producido una tendencia en los últimos tres años en el sentido de que las probabilidades para un migrante indocumentado de obtener trabajo en Estados Unidos, están directamente relacionadas con la posibilidad de sufragar los costos crecientes de esa migración. Esta tendencia está reduciendo crecientemente las probabilidades de que emigren a Estados Unidos los migrantes de menores ingresos en México.

Se ha desarrollado una relación inversa entre pobreza y posibilidades de emigrar a Estados Unidos en busca de trabajo. Esta tendencia también conduce a que, de manera creciente, los migrantes indocu-

mentados sean, en proporción creciente, de origen urbano, de mayores niveles de educación e ingresos, personas empleadas en México que abandonan su trabajo para migrar a Estados Unidos con los ahorros obtenidos en sus empleos en México. Es decir, que la migración indocumentada hacia Estados Unidos se está convirtiendo, en mayor grado, en una sangría de capital humano cuyo costo estuvo a cargo de la economía de los lugares de origen de los migrantes y cuya migración representa también, cada vez en mayor grado, un subsidio de la economía de los lugares de origen para la economía de los lugares de destino de dicha migración internacional de fuerza de trabajo.

## II

### TENDENCIAS RECENTES EN LA DIMENSIÓN POLÍTICA

La dimensión política está compuesta por las percepciones dominantes en cada país acerca del fenómeno de la migración internacional de trabajadores. Si bien estas percepciones son la materia de la dimensión política, ésta se entiende como un proceso en el cual aquéllas se convierten en elementos ideológicos que cristalizan en proyectos de políticas gubernamentales, tanto las originadas en el Poder Ejecutivo, como podría ser la política del servicio de migración-autorización, como las iniciadas en el Poder Legislativo, como podrían ser los proyectos de reformas a la Ley de Inmigración. Del lado de México, la dimensión política también está constituida por percepciones y procesos políticos de acciones gubernamentales, aunque de diferente sentido y diferentes antecedentes que los que caracterizan a la de Estados Unidos.

### LA DIMENSIÓN POLÍTICA DEL LADO DE LA DEMANDA

Todo análisis de la migración indocumentada de México debe desarrollarse a través de la comprensión del contexto económico y social que representan los innumerables hoyos por donde cruzan subrepticiamente bienes, personas, capitales y mitos. Una premisa básica para este análisis es que toda Nación tiene el derecho soberano de decidir quién entra en su territorio y quién no debe entrar. Las leyes de inmigración y las restricciones de inmigración se derivan de este derecho soberano. Sin embargo, este derecho es distorsionado en su naturaleza jurídica cuando las leyes de inmigración son elaboradas para operar como leyes para abastecer la demanda nacional de mano de obra. La cláusula "Texas Proviso" del acta Walter-McCarran de 1952 es uno de estos casos. Es una cláusula originalmente elaborada por los legisladores de Texas, a

través de la cual Estados Unidos se convierte en el único país del mundo en el que las leyes de inmigración permiten explícitamente a los patrones o empresarios contratar extranjeros que han entrado en el territorio nacional violando las mismas leyes. Esta cláusula forma parte de las leyes de inmigración de Estados Unidos desde 1952.

Al aceptar la enmienda texana o "Texas Proviso" como parte del derecho positivo del país, en ejercicio de su soberanía, decidió abrir una puerta para facilitar el abastecimiento de mano de obra extranjera a sus empresarios o contratistas. Difícilmente puede argumentarse ahora que Estados Unidos "ha perdido el control de sus fronteras" cuando esa pérdida de control, representada por la inmigración indocumentada, es y ha sido la respuesta a la demanda de mano de obra desde Estados Unidos. Si hay algo de verdad en la afirmación de que los inmigrantes indocumentados de México cruzan la frontera norte básicamente en busca de trabajo, su presencia en Estados Unidos no puede interpretarse como una pérdida de control de las fronteras, sino como una respuesta a sus propias necesidades y las de sus contratistas. La noción estadounidense de que la presencia de trabajadores mexicanos indocumentados en Estados Unidos representa una amenaza para sus fronteras, en otras palabras, a su soberanía nacional, proyecta una imagen de los migrantes mexicanos como "el enemigo" ante la opinión pública estadounidense. Sólo una noción tan dramática y tergiversada, como ampliamente difundida, puede evocar estas asociaciones tan negativas con los trabajadores mexicanos indocumentados. La realidad es bastante diferente, pues históricamente los emigrantes indocumentados mexicanos no han sido enemigos del desarrollo agrícola de California, ni de la construcción de los ferrocarriles del suroeste de Estados Unidos, ni de la producción estratégica de alimentos durante la Segunda Guerra Mundial. Por el contrario, los emigrantes mexicanos indocumentados han contribuido sustancial y positivamente a generar la riqueza de Estados Unidos.

Además, la idea de la pérdida del control de las fronteras nacionales para explicar la presencia de inmigrantes indocumentados de México insinúa incluso que se impone una solución nacional o interna al problema o la "amenaza". Claramente se infiere que la migración indocumentada es un "problema nacional". También sugiere que la naturaleza de la "solución" debe ser coercitiva, e *ipso facto* dispone de la patrulla fronteriza como la solución más lógica, ya que la presencia de trabajadores mexicanos indocumentados se equipara a la pérdida del control de las fronteras nacionales. Por lo tanto, distorsiona la naturaleza bilateral de la inmigración indocumentada, que resulta de la existencia de un mercado laboral internacional, en el que la demanda de mano de obra extranjera que se origina en Estados Unidos es tan real como su abastecimiento desde México. La migración indocumentada es un fenómeno

verdaderamente bilateral, conformado por un proceso de interacción de factores que emanan de ambos lados de la frontera.

Sin embargo, no es una interacción simétrica. Su naturaleza asimétrica se debe principalmente a las leyes actuales de inmigración de Estados Unidos. Desde 1952, cuando se aprobó la cláusula "Texas Proviso", los patronos en Estados Unidos han tenido el derecho de decidir si quieren tratar a un inmigrante mexicano como un trabajador o bien como un delincuente. Un acto voluntario por parte del empleador, tan sencillo como una llamada telefónica al Servicio de Inmigración y Naturalización de Estados Unidos, puede representar la diferencia para el inmigrante mexicano entre ser tratado como un trabajador o como un delincuente. La cuestión no es cuántos patronos hacen uso del poder que les han conferido las leyes de inmigración de Estados Unidos desde 1952, sino que este tipo de medidas son legales y se derivan de las leyes federales. En este aspecto, la cláusula "Texas Proviso" proporciona la base legal para la asimetría que caracteriza la interdependencia entre la demanda de fuerza laboral en Estados Unidos y las necesidades económicas de los inmigrantes mexicanos. Para nosotros como mexicanos éste es el problema de la migración indocumentada a Estados Unidos: un problema de desigualdad y de abuso. Lo que deseamos es negociar esta desigualdad; lo que pedimos es que Estados Unidos trate el fenómeno de la inmigración indocumentada en una forma bilateral. Lo que proponemos como premisa básica para estas negociaciones es el reconocimiento de que el fenómeno implica costos y beneficios para ambos países. Tanto los costos como los beneficios deberían contemplarse desde una perspectiva bilateral. El punto de vista legislativo para la solución de los problemas que conciernen a la migración indocumentada, ejemplificado por la cláusula "Texas Proviso", no corresponde a la naturaleza bilateral del fenómeno. La persistencia de Estados Unidos en tratar la inmigración indocumentada como un problema interno representa la exclusión de la participación mexicana para desarrollar estrategias que solucionen los dilemas que surgen de la migración a Estados Unidos, ya que los mexicanos son una de las partes involucradas. El punto de vista del que parte una legislación como la propuesta por el senador Alan K. Simpson o el diputado Peter Rodino, es unilateral y por su misma naturaleza excluye la intervención del gobierno mexicano y de los trabajadores mexicanos. Este enfoque unilateral que caracteriza el proceso legislativo derivado de los proyectos Simpson-Rodino, es contrario a todas las recomendaciones de los foros internacionales donde se ha considerado el caso de la migración indocumentada dentro del contexto de la Organización de las Naciones Unidas.

## EMIGRACIÓN DE MÉXICO Y EL INTERÉS NACIONAL

Se ha desarrollado un cambio significativo en el gobierno mexicano con respecto al concepto de la emigración de los trabajadores. En el pasado prevalecía la creencia de que el flujo de trabajadores emigrantes a Estados Unidos constituía una "válvula de escape", representando como tal un alivio a las presiones que causaba el desempleo en México. A partir de esa creencia había interés por parte del gobierno mexicano en abrir o mantener abierta la válvula para el flujo de emigrantes, siempre y cuando hubiera un acuerdo internacional para manejar este flujo. Tal era el punto de vista del gobierno mexicano hasta el momento en que terminó el último de los "acuerdos sobre braceros" en 1965. Este punto de vista cambió gradualmente a medida que el fenómeno migratorio se hizo más complejo. Tanto la demanda de mano de obra mexicana desde Estados Unidos, como la oferta desde México, se han diversificado. Durante décadas, esa demanda incidió, básicamente, en la producción agrícola y la oferta se dio, fundamentalmente, de población rural. Conforme la población mexicana se fue urbanizando, los migrantes indocumentados fueron cubriendo un espectro socioeconómico más amplio de la sociedad mexicana; entre otras cosas, el cambio del origen rural al urbano. Los cambios en la oferta correspondieron a cambios paralelos en la demanda. Hubo una diversificación en las características de la demanda laboral de Estados Unidos, que cambió de las labores agrícolas a los servicios y la industria. A medida que los trabajadores inmigrantes empezaron a provenir en mayor proporción de las ciudades que del campo, y reflejaron un nivel cada vez más alto de escolaridad, una noción de "fuga de fuerza laboral" reemplazó la de "válvula de escape". Esto fue particularmente evidente a fines de la década de 1970 y principios de 1980, cuando los empresarios mexicanos y los estadounidenses empezaron a competir por la misma fuerza laboral de México; el resultado fue el incremento de la concientización en México sobre el factor de escape de una fuerza de trabajo necesaria en México, por la vía de la migración indocumentada a Estados Unidos. Algunos contratistas de Monterrey y Guadalajara sufrieron pérdidas con la emigración a Estados Unidos de trabajadores que habían asistido a programas de capacitación en sus plantas industriales y que luego se fueron a buscar trabajo en aquel país. La crisis económica de 1982 y la recesión de 1983, redujeron significativamente la competencia entre empresarios mexicanos y estadounidenses por una parte de la misma fuerza laboral. Sin embargo, esta competencia se ha hecho sobresaliente en varias ciudades fronterizas en la industria maquiladora. En ciudades como Tijuana, Mexicali, Nogales y Ciudad Juárez, el problema de escasez de mano de obra semicalificada y calificada se ha convertido en 1986 en un serio obstáculo para la expansión de

esta industria. Esta escasez de mano de obra en las ciudades fronterizas no tiene precedente. Sus causas están no sólo en una creciente demanda de fuerza de trabajo mexicana desde Estados Unidos asociada a un creciente dinamismo de la economía del suroeste de ese país y de California en particular en 1986, sino a una tendencia decreciente de las tasas de inmigración neta a las ciudades fronterizas. Éste es el caso en particular de Tijuana, donde las tasas de incremento de la población se han reducido de un 12 por ciento anual en la década de los 40 y 50, a un 3.2 por ciento anual en 1985. Esta reducción se debe tanto a una menor inmigración neta como a un menor crecimiento natural de la población, todo esto es, por supuesto, contrario a la visión de una "invasión silenciosa" que han perpetuado las declaraciones de funcionarios del SIN en los primeros meses de 1986 en referencia a "incrementos sin precedente" de la inmigración indocumentada desde México.

El Senado mexicano fue el primero en sugerir que la planificación del desarrollo económico interno no podía incluir la emigración de ningún segmento de la fuerza laboral. El entonces presidente de la Gran Comisión del Senado de la República, senador Miguel González Avelar, declaró públicamente a principios de 1985: "A la larga, la emigración a Estados Unidos es contraria al interés nacional." También declaró que a corto plazo es evidente que la economía mexicana no puede absorber toda su población en edad de trabajar ni mucho menos competir con los salarios estadunidenses. Por otro lado, dijo que sería anticonstitucional poner en práctica cualquier clase de política para evitar la emigración, tanto interna como externa. Por lo que la política del gobierno mexicano con respecto a la migración internacional debería promover discusiones, negociaciones y acuerdos bilaterales con Estados Unidos para proteger los derechos laborales y los derechos humanos de los trabajadores mexicanos, según las leyes de Estados Unidos y los principios de derecho internacional. Una diferencia básica entre este nuevo punto de vista y el de años anteriores es que el actual no tiene que ver simplemente con la negociación de "cuotas" de trabajadores inmigrantes contratados. El propósito es desarrollar un marco de referencia legal bilateral a largo plazo para que pueda analizarse la interdependencia entre México y Estados Unidos con respecto al mercado laboral binacional, mientras las condiciones en México se modifican gradualmente para reducir la emigración a Estados Unidos. Este nuevo punto de vista sobre el flujo de los trabajadores migrantes fue hecho explícito por el Senado mexicano dentro del contexto de las reuniones interparlamentarias entre México y Estados Unidos que se llevaron a cabo en Washington en la primavera de 1984. La respuesta de Estados Unidos a estos cambios de enfoque de México ha sido hasta ahora aproximadamente la misma. Por un lado, el punto de vista unilateral representado por la legislación interna fue reafirmado en 1985 con la intro-

ducción de nuevos proyectos de reforma a las leyes de inmigración, entre los que sobresale el del senador Alan K. Simpson, republicano por Wyoming, y el del diputado Peter Rodino, demócrata por Nueva Jersey. Por otro lado, el Servicio de Inmigración y Naturalización de Estados Unidos registró un incremento sin precedente en su presupuesto para el año fiscal 1984-1985, que permitirá a la patrulla fronteriza doblar el número de agentes asignados a la frontera entre México y Estados Unidos. Sin duda es un derecho soberano de Estados Unidos legislar en la forma que determine su Congreso. Este mismo derecho soberano apoya la existencia y la operación de la patrulla fronteriza de Estados Unidos. El asunto para nosotros los mexicanos no es la naturaleza del derecho que tiene Estados Unidos como Nación soberana a ser unilateral, sino más bien la forma unilateral en que Estados Unidos considera la migración de México, cuando de hecho se trata inherentemente de un asunto bilateral que debe tratarse como tal para desarrollar estrategias apropiadas y efectivas. El problema con el punto de vista unilateral es que ningún país puede resolver por sí mismo las consecuencias problemáticas de un fenómeno que involucra intrínsecamente a dos países, tanto en sus orígenes como en sus costos y beneficios. En México preocupa el hecho de que, dentro del punto de vista unilateral favorecido por Estados Unidos en sus políticas de inmigración, no se resolvieran los dilemas causados por la inmigración indocumentada de México. Sólo se lograrán pequeños arreglos que equivalen a componer unas cuantas roturas en la alambrada a lo largo de la frontera. Creemos que el proyecto presentado por tantas personas en Estados Unidos para reducir el flujo de inmigrantes indocumentados sólo puede cumplirse en forma efectiva a través de un punto de vista bilateral. En México no deseamos exportar gente; preferiríamos exportar alimentos y bienes en vez de trabajadores indocumentados. Sin embargo, hay ciudadanos mexicanos en Estados Unidos, ya sea con o sin documentos migratorios y deseamos que sean tratados con todo el respeto que merecen sus derechos humanos y laborales. Ni más ni menos como Estados Unidos desea que sean tratados sus ciudadanos en México.

A pesar del incremento de las complejidades en las relaciones bilaterales, hemos mantenido siempre relaciones armoniosas como países vecinos. Cerca de 10 millones de personas viven a ambos lados de una frontera de 3,200 kilómetros. Gran parte de ellas interactúa intensamente a través de la frontera diariamente. A pesar de la diversidad cultural y la disparidad económica, las interacciones transfronterizas pueden describirse fácilmente como amistosas. No están ausentes de conflictos, pero éstos son más bien la excepción y no la regla. Además, a pesar del incremento de las complejidades en nuestras relaciones y de un pasado difícil, nuestros dos países también han sabido encontrar soluciones pacíficas a las controversias bilaterales. Juntos hemos respondido en una forma civilizada a los grandes problemas implicados en

nuestra relación bilateral. Por ejemplo, en 1985 y 1986, ambos países han trabajado en forma concertada a un antiguo problema de la eliminación de las aguas negras de Tijuana, asunto que ha requerido la paciencia y comprensión de nuestros vecinos de San Diego. Quizá la misma clase de paciencia y comprensión que se requirió de los mexicanos en el pasado, cuando se encontró una solución concertada a la salinidad del Río Colorado, que afectaba los campos del Valle de Mexicali. Existen precedentes en las relaciones entre México y Estados Unidos para sugerir que un punto de vista bilateral, elaborado en forma conjunta, para las cuestiones de la migración transfronteriza, no sería algo nuevo ni irreal.

Una solución bilateral no surgirá con sólo desearlo, requerirá un proceso, probablemente laborioso, para llegar a una definición común de la misma situación. Esto es algo con lo que no contamos todavía. Utilizamos términos contradictorios para referirnos al mismo fenómeno. El término "extranjero ilegal", tiene una connotación negativa en Estados Unidos y está asociado a una amenaza nacional o una "invasión silenciosa". El término "trabajador migratorio" o "bracero" tiene una connotación positiva en México. La gente se siente orgullosa de contar con uno de estos trabajadores en su familia. Hace referencia a nuestra mejor gente. Quizá necesitemos hallar un punto intermedio. Seguramente deberemos hacer concesiones en términos de costos y beneficios para encontrar una solución conjunta. Los componentes más importantes de un punto de vista bilateral deberán ser, sin embargo, la buena fe de ambas partes y un interés común en las relaciones amistosas entre los dos países vecinos.



# THE MEXICAN ORIGIN POPULATION IN THE U. S. AND U. S. IMMIGRATION POLICY TOWARD MEXICO

GILBERT CÁRDENAS

## INTRODUCTION

An underlying concern in the development of U. S. immigration policy toward Mexico throughout the 20th century has been the problematical presence of the Mexican American-Chicano population. The first large-scale migration initiative during W. W. I. that permitted the admission of temporary contract workers from Mexico was based as much on racist opposition to the permanently settled Mexican population in the U. S. as it was based on economic considerations of exploiting a floating migrant labor force. The fusion of racist rationality with economic rationality in effect laid the foundation of class relations between Mexicans and Anglos in such agriculturally based areas such as South Texas and Southern California, and therefore provided its extension into federal migration policy toward Mexico.

Assumptions about the interrelationship between the settled Mexican origin population and the Mexican migrant population was a prominent feature of early migration policy and confines to figure prominently in the contemporary debate. This paper proposes to discuss how U. S. migration policy toward Mexico is shaped by considerations of its relation with Chicanos. Because the Mexican origin population has been an important factor in this migration policy, it behooves us to know something about the interrelationship and interactions between the Mexican origin population and the Mexican migrant population. It also requires us to make inquiries about the nature of Chicano-Mexican relations, because policy-makers, some scholars, and some governmental agencies have attempted to define these relations for politically expedient reasons. To some extent attempts are made to accentuate hostile reactions by Chicanos and to influence if not re-shape Chicano views in a manner consistent with the desired outcome of opposing Mexican migration. The political consequences of Chicano views toward Mexican migration is

likely to maintain some degree of saliency in the political debate on U. S. migration policy.

In part, the interrelationship between domestic politics concerning the Mexican origin population and the politics over Mexican immigration, is tapped by examining Chicano and Mexican perception and reactions toward immigration. Moreover, Chicano views are particularly important because the flow and stock of Mexican immigrants and undocumented migrants occurs in Mexican American communities, and possibly affects Chicanos most and for a longer period of time than all other groups.

Chicano views are particularly important given the claims and often wild exaggerations, concerning immigrant impacts made by policy-makers and special interest organizations who favor a restrictive immigration policy. Many of these claims that Mexican immigration negatively impacts Chicanos have no empirical foundations and reflect a fundamental ignorance regarding the historical origins, organic linkage, and daily interaction between the Chicano population and the Mexican immigrant population, including undocumented persons. In fact, they have failed to understand that the Chicano population and the immigrant population overlap today as they have in the past. Moreover, a very significant number of native-born Chicanos are descendants of immigrants from Mexico, who for the most part, had probably first entered the United States as undocumented workers or temporary workers. The formation of the bulk of the Chicano population since 1900 has been demographically and socially affected by immigration, undocumented migration and temporary worker circulation in ways that are unique when compared to the formative experiences of all other ethnic groups in the United States.

This paper begins with 1) a review of the foundations of Chicano-immigrant-undocumented relations; 2) an assessment of historical views and contemporary reactions to immigration; and 3) a review of empirical findings from recent research. The last part of the paper attempts to summarize the general mood and contemporary reaction from the Chicano community based on events and statements made in the recent past concerning Mexican immigration, pending immigration legislation, and administrative action on immigration matters.

The politics over Mexican immigration throughout the 1970's and 1980's has been shaped by economic concerns, yet increasingly has turned to non-economic issues. While the non-economic issues, in fact, may have always been at the root of economic concerns, it is only recently that they are again given broader expression. The saliency of the interrelationship between the dual concern over Mexican immigration and the Mexican American community may be summarized by the following

types of issues that are articulated in the contemporary debate about Mexican immigration:

- 1) The demographic growth in the size of the overall Mexican population in the U. S. and its rate of growth, particularly the growth rate due to immigration and the fertility of the immigrant population.
- 2) The regional concentration of the Mexican origin population, particularly in areas where they are numerically dominant, yet ec. and political dependent and the influx and concentration of the Mexican immigrants in urban areas.
- 3) The politics of the Mexican origin population, i. e. socialization and political mobilization, the probability of drawing future support from the immigrant population and their children.
- 4) The acculturation and "assimilability" of the Mexican origin population, particularly the rate of integration of Mexican immigrants.
- 5) The underclassing of the Mexican origin population, particularly in urban areas, ports of entry and central cities where Mexican immigrants are settling.
- 6) The economic costs of the Mexican origin population i. e., politics of maintenance, reproduction and social entitlement costs of the Mexican origin and Mexican immigration population.
- 7) The so-called, Mexicanization/Latinization of U. S. society.
- 8) Language maintenance of the immigrant and non-immigrant Mexican origin population and language policy in the U. S.
- 9) The political stance of Mexican origin elected officials and leadership concerning Mexican immigration.
- 10) The relationship between the concentration of Mexican immigrants in urban areas of the Southwest, the changing ethnic composition of the school age population, the maturation of the anglo population and the future politics of taxation and school financing.
- 11) The social mobility and social progress of the native-born Mexican origin population compared to the foreign-born and their offspring, and renewed interest in statistical desegregation and isolation of the foreign-born from the native-born/responding social distance and social isolation of the Mexican foreign-born from the Chicano population.
- 12) The conjunctural effects of social problem resolution on the U. S. side of border communities on the probabilities of increased international migration from Mexico to these areas.

To suggest that the concerns over Mexican immigration and the Mexican American community are interrelated does not necessarily imply that they are in perfect match nor does it imply that the overlap is either entirely causal or conjunctural. Considered historically and in totality, however, we do suggest that there exists an intrinsic relationship between the Mexican American and Mexican immigrant populations, and that government policy initiatives, public sentiment and corresponding responses to contemporary Mexican immigration stem from a largely negative attitude toward this relationship. Both the expression and confusion over the above mentioned issues stem from a historic and general uneasiness toward the overall presence of the Mexican community within the political boundaries of the United States. The Mexican presence in U. S. society is inherited from the nature of territorial incorporation and maintained in a subordinate position by racism toward Mexicans living and migrating to the U. S.

#### REACTIONS TOWARD UNDOCUMENTED IMMIGRATION

During the past ten years Mexican immigration, particularly undocumented immigrants, has come under severe attack from a small, yet vocal sector of American society. The alarm over undocumented migration in the past is based on the perception that the flow of undocumented migration is increasing and that it is out of control. The reaction to undocumented migration has spilled over into a reaction against legal immigration. Proponents of these views argue that immigrants are causing a severe drain on the economy and that they are disrupting the population balance of American society. They argue that immigration adversely affects labor markets by depressing wage rates and directly causing higher levels of unemployment. Immigrants, it is claimed, drain public resources because they use publicly supported health services out of proportion to their contribution (Cardenas, *et. al.*, 1986).

The political reality of the politics of migration, as we have learned from the past, is such that conclusions about immigration matters articulated by assertive arguments, lacking or contradicting empirical reality, tend to become *self-fulfilling prophesies*. Rational and scholarly investigation of immigration matters become contaminated with political interest. The example that best illustrates this problem is the political use of great exaggerated numbers in 1973 to scare the U. S. population over the presence of undocumented workers and to ready American society of what would become a systematic effort to remove undocumented workers, Mexican immigrants, and later Central American refugees.

The effort to argue that immigrants impact the Chicano community is largely negative, and that Chicanos should oppose Mexican immigra-

tion may parallel the number game strategy. Both arguments begin with conclusions and assumptions lacking empirical foundation.

During the past fifteen years, we have watched with some concern, the emergence and use of national propaganda campaigns to manipulate public thinking on immigration matters. Ashamably this "PR" strategy is very closely linked with the operational strategy of the U. S. Immigration and Naturalization Service, in its effort to reduce settlement probabilities and to effect return migration of undocumented workers. The negative propaganda strategy that has first influenced the larger society has now been directed at the Mexican minority population. As a target, the Mexican minority population has found itself the object of intense interest, particularly with respect to 1) shaping their public opinion; and 2) taping their views through public opinion polls.

#### **CHICANO VIEWS: AN EMPIRICAL ASSESSMENT**

While limited in scope, a few scale research studies have yielded results suggesting sympathetic views by Mexican Americans toward Mexican immigrants. These studies include Villarreal and Gutierrez (1978) and Felix Gutierrez (1978). Villarreal and Gutierrez analyzed the attitudes and perception of Mexican American high school and university students in El Paso, Texas and in Las Cruces, New Mexico. They report that while differentials exist in some sub-group analysis, i. e. age, overall, the attitudes toward undocumented workers were generally very positive. Furthermore, students at The University of Texas in El Paso hold very positive views of the undocumented worker and do not consider these workers a cause of chicano unemployment. Villarreal and Gutierrez attributed the formation of "a limited and often sensational picture of the undocumented worker" to the mass media and politicians.

Similarly, Gutierrez (1978) in a study of newspaper coverage of the undocumented issue in California concluded that the responsibility for the exaggeration of issues and the accompanying hysteria in discussion of undocumented worker migration has never originated from Chicano sources: "Newspaper coverage of undocumented workers during the 1977-78 period surveyed can be summarized as Anglo quoting Anglos about Mexicans" (Gutierrez: 15). According to Gutierrez, other sources largely ignore or reinforce the image of the undocumented worker as a law enforcement or public problem:

By using negative symbols (lawbreaker and aliens, and allowing a one-sided, largely negative image of the undocumented worker to be portrayed, the media allowed themselves to be used in fomenting the climate for actions they may later disavow. (Gutierrez: 16.)

A survey in San Diego County found Chicanos to be generally quite sympathetic to undocumented workers, and less than 8 percent believed that they had lost a job or had been denied attention because of competition with undocumented workers (Villalpando, 1977). Nevertheless 69 percent of the respondents thought there was an "illegal alien problem" in this country. (National Center for the Study of Alien Rights, 1976.) Similar though less supportive results were reported from a survey by the *Austin American-Statesman* of 400 Mexican Americans. There, 56 percent of the respondents said the undocumented workers hurt the job market while 44% disagreed. Despite the perception of impact on the job market, only 46% of the survey respondents said immigration restriction should be tighter (*Austin American Statesman*, 10/28/81, "Alien Influx Accepted As Part of Barrio Life", p. 8-12). They may indicate that Chicanos are merely echoing attitudes and opinions voiced in the media. Whatever the explanation, these results suggest the need to determine how Chicanos get their information before accepting their responses as a measure of community attitudes.

During the Carter administration, Leonel Castillo as head of the Immigration and Naturalization Service, commissioned an opinion survey polling the attitudes of Chicanos toward undocumented migration. According to Castillo, the results substantiated the administration's conclusion that Chicanos were concerned about the negative effects of undocumented migration (1978). The reliability of Castillo's survey has been questioned, and because of the probable political biases may have little value in assessing Chicano views toward immigration issues.

Chicano organizations and analysts also acknowledge that undocumented workers have some effect on employment and wage levels, but they see the issue in terms far different than do Briggs, *et. al.* (MALDEF, 1980; Cardenas, 1980). Except for the results of the Bensen and Castillo reports, these studies reveal a clear pattern of Chicano support for undocumented workers. The utility of these findings is limited, however, because of the characteristics of the sample utilized in each study. None may make any claim to national representativeness.

The results of a recent survey conducted by the Southwest Voter Registration and Education Project (SVREP) also indicate that a representative sample of the Mexican American population in East Los Angeles and San Antonio are unconcerned about undocumented workers and the effects they may have on the Chicano community. In open ended responses to the question, "What is the most serious problem facing Mexican Americans today?", the respondents listed in descending order the following issues: crime, unemployment, discrimination, education, lack of social services, cuts in social services (de la Garza, 1981). No other issue was identified with sufficient frequency to merit tabulation. Chicanos in these two major urban areas which we may assume to have large

undocumented populations do not identify these workers as an important problem.

More recent studies, however, indicate a growing tension between the cultural kinship of the Mexican American population and Mexican immigrants with the perception of economic competition caused by immigration. The Gallup polls recently conducted indicate that Americans oppose increases in immigration and support strict enforcement of immigration laws. Lawrence Miller, *et. al* (1984) found that Mexican Americans' views about Mexican immigration are mixed depending on class status. Generally, Mexican Americans, according to the Miller, *et. al* study, tended to perceive undocumented immigration as having little negative impact on their lives, but view them as causing problems for the region in which they live (Miller, *et. al.*, 1984: 491).

While there is no doubt that Mexican American views expressed as "public opinion" are probably mixed regarding current Mexican immigration, there is reason to maintain skepticism toward the public opinion approach in attempting to ascertain the views and interests of the Mexican American population.

Public opinion polls, while attempting to glean the views of the Mexican American population, are fraught by serious conceptual and methodological problems. Generalizations from such polls must be received with caution. A persistent problem with public opinion polls is ascertaining whether these polls are measuring "expected opinion" or if they truly measure perceptions and attitudes of the respondents. What is questioned is the inability of the polls to determine if they are accurately measuring attitudes or if they are measuring media influence on Mexican American opinion. Because of the brevity of public opinion polls, it is almost impossible to ascertain the effects of the various sources of information that shape public opinion and the relative importance of the views of minority respondents. A typical public opinion poll would ask, for example, the following question: Do you oppose undocumented migration? A favorable view would be described as a restrictionist view, while a "no" would typically be described as a favorable view toward undocumented migration. Questions such as this are poorly constructed and constitute bad indicators. The problems are further exacerbated by misleading interpretation and generalization. On a question of opposing undocumented migration, if posed to me, I would most likely answer "yes", not because I oppose undocumented immigrants per se, but because I believe that undocumented immigrants should be permitted legal permanent entry through expanded opportunities for legal admission. On the other hand, a Mexican American worker in South Texas may also offer a "yes" response because he or she feels he knows that an undocumented worker has caused that individual to loose a job. In this case a "yes" response reflects a hostile opinion in contrast to my favor-

able opinion. Public opinion polls do not sufficiently probe the nature of the meaning of the views elicited, and thus constitute very unreliable sources for understanding minority views on highly sensitive and complex issues such as immigration.

The polls may indicate that Chicanos are merely echoing attitudes and opinions voiced in the media or that they are expressing views considered socially expected. Information sources for Chicano views must be studied before their responses to public opinion polls could be taken as measures of community attitudes (de la Garza, 1984).

Public policy recommendations must be based on sound data extracted from large scale sample surveys of the minority population that are designed to probe the sources of minority views and to disentangle confounding interpretations of the data. Moreover, the design, interpretation and generalization from the data extracted from sample survey research must be based on an informed understanding of the historical and contemporary situation of the population studied.

#### FOUNDATIONS OF CHICANO-UNDOCUMENTED WORKER RELATIONS AND CHICANO VIEWS TOWARD UNDOCUMENTED MIGRATION

The immigrant origins of the Chicano populations and the continuous ties with Mexico and Mexicans are key factors that should influence Chicano views on this issue. Large scale Mexican immigration during the first three decades of this century not only augmented the size of the Chicano population, it also greatly affected its structure and composition (Hernandez, 1966). The impact of this migration altered dramatically from 1930-1950 when return flows of legally admitted and undocumented Mexican families greatly exceeded inflows of new immigrants largely because of internal U. S. policy initiative. It was only in the late 1950's that legal and illegal migration and settlement with its immediate effects on the Chicano population again began to increase. This increase accelerated dramatically in the 1970's and continues through the 1980's.

Given the relatively small size of the Mexican American population in the Southwest prior to 1910 (Grebler, Moore, Guzman, 1970: 43-44), the influx of Mexican migrants in 1910-1930 played a major role in creating the foundation from which the contemporary Chicano population evolved. Moreover, the great majority of this first group settled in the Southwest, and only 12 percent of the Mexican foreign-born population has resided outside this area (Cardenas, 1976). Thus, Mexican migrants and immigrants have settled in the areas where Chicanos were highly concentrated.

The historical connection between Chicanos and Mexican immigrants stems from the fact that the origins of the Chicano population are Mex-

ican, i. e., originate from Mexicans nationally and territory—California, Arizona, Colorado, Nevada, Utah and Texas (1836, 1848). Moreover the formation of the Chicano population has largely expanded in size through Mexican immigration. The Chicano population and the Mexican immigrant population overlap today as they have in the past. A very significant number of native-born Chicanos are themselves descendants of Mexican immigrants. Many of those immigrants had either first entered the United States as undocumented workers or temporary workers, or both. The Assimilation of Latin American Immigrants Study (1973) conducted by Alejandro Portes found that a large proportion of Mexican immigrants legally admitted into the United States in 1973 had previously resided in the United States as undocumented persons. Except for brief periods of time (1920's and 1970's), legal immigration from Mexico has been the exception rather than the rule. Given the demand for Mexican workers in the United States and U. S. policy preference for temporary workers rather than permanent settlers from Mexico, it is no surprise to find that legal permanent immigration has been secondary compared to temporary (bracero) and undocumented migration flows.

Turning from the group origins and social formation question to the contemporary period, we observe that a sizeable proportion of the Chicano community are first generation and second generation Mexican foreign stock. This is an important consideration when assessing Chicano immigrant relations and Chicano views toward immigration. Chicanos continue to intermarry with Mexican nationals as they have in the past. A high proportion of Chicano households have relatives who live in Mexico and maintain contact with them. The overwhelming majority of Chicanos reside in the same region, i. e., Southwest and communities where the overwhelming majority of Mexican immigrants settle and where Mexican undocumented migrants live and work. The long term undocumented families are frequently composed of members who are mixed legal status. In the same family there are legals and illegals. Chicanos as a group live closer to Mexico and continue to reside closer to the border than do other population groups.

Clearly, Chicanos have intimate and continuous ties to Mexican immigrants, whether legal or undocumented. They are linked by historical origins and by continuing daily interaction. For these reasons and others which will be described shortly, it is reasonable to predict that Chicanos will be more supportive of undocumented workers than would be any other group.

While Chicanos have generally been supportive of Mexican immigrants, Chicano reactions have also been negative. The emerging Chicano middle class on occasion sought to distance themselves from the influx of Mexican immigrants in the 1930's. The formation of LULAC, League

of United Latin American Citizens, was precipitated by the effort of middle class Chicanos to establish a separate identity. Mexican American organizations joined with civil rights groups, unions and church related organizations in opposing the Bracero Program throughout the 1950's and early 1960's. It is not clear, however, how much of this activity was more anti-immigrant and restrictionist or aimed at opposing abuse of farmworkers in the agricultural sector. Rodolfo de la Garza (1984) suggests that Chicano concerns during these times were primarily absorbed in church-based and community service organizational activities and that Chicano demands were not articulated by autonomous Chicano organizations.

The post-Bracero period saw the emergence of a small but steadily growing Chicano organizational interest in immigration issues. The Centro de Accion Social Autonoma (CASA) emerged as a national movement to organize and to promote the protection and equal treatment of immigrant workers. After Vilma Martinez participated in the working session on Immigration and the Labor Force at the University of Texas in 1975, MALDEF incorporated immigration as one of its four priority areas and has since become a major force in fighting for the rights of immigrants as an inseparable condition of Chicano advancement. Almost all of the national Chicano organizations have become involved in the immigration issue. With unusual consensus they have rallied behind the protection of immigrants and have maintained opposition to anti-immigrant, anti-alien, anti-Mexican sentiment and legislative proposals.

The Texas Farmworkers Union, the Arizona Farmworkers Union, The Farm Labor Organizing Committee (Ohio) have maintained a position of organizing undocumented immigrants (Flores, 1982). In some instances such organization has been transnational and in some instances they have waged successful strikes comprised mainly of undocumented workers. Chicanos have been in the forefront of these organizing efforts. While the United Farmworkers Union has vacillated on their position toward undocumented workers, they have been careful to point out that they are mainly anti-strikebreaker, not anti-alien in their policy and practice. Moreover a significant proportion of their current membership may be undocumented workers.

Within the ranks of the Chicano middle class there has been efforts to defend undocumented workers. Their activities have been based on their role of social service providers, teachers, employers and professionals; such as lawyers and doctors. Their contact and involvement with immigrants and undocumented workers in many instances have gone beyond the work setting and has resulted in volunteer efforts some of which has taken on organizational forms and collective action.

The views of the Chicano community, as are the views of other minorities, are frequently expressed in community meetings, conferences

and forums. Community leaders, activists and community residents have been vocal in expressing their views concerning Mexican immigration, undocumented workers and pending immigration legislation. Unfortunately, their views have not been heeded by Washington-based politicians and appointees since they generally have been shielded or physically removed from Chicano voices. Had policy-makers of their representatives participated in the many meetings and conferences on immigration they would have witnessed intense, and often emotional debates concerning the new immigration, and intense discussion over the particulars of proposed resolutions. Yet, more importantly, policy-makers would have found that among those articulating a public view concerning immigration, the overwhelming voice was supportive and protective of undocumented immigrants.

#### **CHICANO CONCERNS OVER THE SIMPSON-RODINO BILLS AND RECENT ANTI-IMMIGRANTS, ANTI-ALIEN AND ANTI-MEXICAN SENTIMENT**

The determination of U. S. immigration policy toward Mexico began some 66 years ago as a mechanism of maximizing the mass circulation of temporary Mexican workers to the U. S. and minimizing the size and strength of the Mexican population resident in the United States. Again in 1983 we find the U. S. Congress and policy-makers expousing the same anti-alien/anti-Mexican sentiment as they did 66 years ago, yet the rhetoric is no longer blatantly expressed as opposition to racial type and skin color, but, now couched in opposition to culture, language behavior and other aspects of behavior associated with national origins.

Some 70 years ago members of the United States Congress raised objections to what then was referred to as "the new immigration". These objections included statements about (1) the size of the new immigration flows (2) the increase of population growth rates due to the new immigration (3) the changing composition of the new immigration (4) cultural differences and the social desirability of the new immigration (5) adverse labor market effects (6) the relative ability of government to control the new immigration, and (7) national security issues. Congressional reaction embraced doomsday predictions and wild exaggerations on the effects of the new immigration based on statistical data (Dillingham Commission, 1911). These predictions were not borne out and the wild exaggerations, however politically expedient at the time, have since been debunked. Today we are woefully embarrassed by this chapter in American history. We have learned by the dearth of scholarly research that these "new" immigrants have helped rather than hurt American society and that we have become stronger as a country rather

than weaker because of the "new" immigration. We have also developed a social consciousness and a sociology, that at minimum, calls into serious question the simplistic responses of policy-makers of blaming immigrants for the social problems of their times. The congressional tendency to blame the victim and scapegoating, as history has repeatedly shown, actually constitutes a serious disservice to the national interest, i. e., witness Congressional reaction to the black population prior to 1965. Despite the new sociology and the new race and ethnic relations research policy-makers today are reverting to old, simplistic and dubious assumptions concerning the effects of the new immigration on American society. For example, while acknowledging the sensitivity and complexity of his position and at the risk of misinterpretation, Senator Simpson made the following statement on the Senate floor:

"If immigration is continued at a high level, but a substantial portion of these new persons and their descendants do not integrate fully into society, they may well create in America some of the same social, political, and economic problems which exist in the countries from which they have chosen to depart. Furthermore, if language and cultural separatism rise above a certain level, the unity and political stability of the Nation will in time be seriously eroded. Pluralism within a united American nation has been our greatest strength. That unity comes from a common language and a core public culture of certain shared values, beliefs, customs, which make us distinctly 'Americans'." (Congressional Record, Senate, February 17, 1983, s. 1,343.)

Senator Simpson had a few words to say about language:

"Second, the bill, in accordance with the wishes of a substantial majority of the Senate states that it is the sense of Congress that English is the sole official language of the United States." (Congressional Record, Senate, February 17, 1983.)

Senator Simpson's words speak for themselves. No interpretation of his words are needed. They are blatant and clearly underscore his concerns about the new immigration. What is subject to interpretation is his identification of the Simpson-Rodino bill with the national interest and with the majority interest.

It is therefore, not surprising that Chicanos, Hispanic, minorities, civil libertarians and academics take strong exception to these views. Chicano academics knowledgeable about immigration fear that the so-called immigration reform bill (Simpson-Rodino bill) is trying to *force* a return to the early 20th century mentality of pressure-cooker, melting

pot assimilation ideology. Chicanos and other minorities as well as majority academics have rejected, time-after-time, pressure-cooker melting pot ideology. Chicanos and other Spanish-speaking minorities also reject the notion that English is the sole official language of the United States. Senator Simpson seems to think that Mexican undocumented migrants are Indians who "come from the mountains of Mexico speaking Aztec" (MECHA Immigration Conference, The Colorado College, May 13, 1983).

The Simpson-Rodino bill, if enacted into legislation could very well provide the rallying point of Chicano dissatisfaction on an entire spectrum of issues that have not been addressed.

Joaquin Avila, President and General Counsel of MALDEF, in my view, captures the mood of Chicanos toward the Simpson-Rodino bill:

"Moreover, we must recognize that undocumented workers already here are subject to incredible exploitation by unscrupulous employers. It is precisely because of their undocumented status that they are made so vulnerable. But the response to the problem is *not* employer sanctions. Rather, the answer lies in allocating resources for more vigorous enforcement of our labor laws. Were employers to be penalized for failing to pay minimum wage and overtime rates; were they to be confronted with the necessity of establishing a safe work environment for their employees; were they to recognize that such violations will not go unpunished, they would then think twice before hiring undocumented workers. Gentlemen, does it not make more sense to invest our scarce tax dollars in strengthening our existing laws, rather than spend millions in creating a huge new bureaucracy of questionable utility?" (Testimony before the U. S. Senate Subcommittee on Immigration and Refugee Policy, Washington, D. C. February 25, 1983.)

It is important that Mexican policymakers, scholars and public officials become cognizant of the situation and views of the Mexican origin population, particularly as they are drawn into binational arrangements and research. The Mexican Senate hearings are encouraging because they actively sought the views of U. S. scholars, including the views of an impressive array of Chicano academics. El Colegio de la Frontera del Norte de Mexico and El Colegio de Mexico have developed very important mechanisms, whereby the concerns of U. S. policy folks and scholars and border matters have been solicited; and whereby Mexican views have been shared. This dialogue is meaningful and continues to significantly involve Chicano scholars. Despite the progress made in the dialogue in the past 10 years, much more work must be devoted toward improving this aspect of bi-national cooperation.

The interdependence between U. S. and Mexico at the border is further augmented by the overlapping and interdependence of the Mexican origin population, the Mexican migrant population and Mexicanos. While each of these areas are obviously integrated, they are sufficiently important, if not distinctive, to warrant study. While it might be that none of these areas is sufficiently studied, it would be accurate to state that the interdependence and overlapping of the Mexican origin population in the U. S. and Mexicanos remains least studied. In discussing and designing policy regarding immigration, U. S.-Mexico relations, economic development at the border region, it is absolutely necessary that the Mexican origin population be heard. The views of the Mexican origin must be taken seriously on both sides of the border. That is, it must be heard from the standpoint of Chicano interests. Such input would lead to more informed policy/decisions, and thereby allow us to reduce the many conflicts, misunderstanding and ignorance regarding the Mexican origin population and immigration matters.

## CONCLUSION

Chicanos support immigration reform, yet want reform to be fair. "Fair" means recognizing U. S. Congressional responsibility for today's undocumented migration problem and not placing exclusive blame on undocumented persons. "Fair" means recognizing the realities of U. S.-Mexico relations and the special relation that Mexico and the Western Hemisphere countries share with the United States. "Fair" means providing the same opportunities for legal admission as permanent resident aliens and legal admission as refugees that have been accorded to early entrants from Europe (a policy corresponding to the demand in the United States for their labor and corresponding to the humanitarian needs of refugees). Chicanos have favored a "broad-reaching legalization program". Chicanos have favored putting greater emphasis on protecting the rights of employees to minimum wages, overtime rates and to safe working condition (MALDEF). Chicanos have favored a nondiscriminatory enforcement approach by the INS. Chicanos have favored the establishment of dialogue with the governments of the so-called sending countries (MALDEF). Chicanos have favored the establishment of a higher ceiling for legal immigration from the Western Hemisphere. The Chicano position in these respects approximates the position of immigration researchers who are knowledgeable on immigration matters and who share much more tempored views on the politics of immigration. The overall Chicano position on immigration stands closer to contemporary realities of Chicano community and the contemporary realities of immigration phenomena irrespective of the distortions, wild exaggeration

and politicalization of immigration problems. The Chicano position is more firmly grounded on contemporary sociological knowledge and not on antiquated sociological assumptions that have since been debunked.

The Simpson-Rodino bill, will undoubtedly not be a solution to undocumented immigration as it purports; it will probably guarantee new and more undocumented migration in the future, particularly with the liberalization of the H-2 provisions and the enactment of a special guestworker program for agriculture; and will definitely further undermine the already precarious position of undocumented families in the U. S. without significantly effecting legalization or their removal from the United States. In short, the Simpson-Rodino bill will fall short of its goods and will probably become counterproductive. The immigration reform bill will destabilize ethnic economy and will have a depressing effect on minority enterprises. Undoubtedly INS enforcement activities will bear heavily on Chicano communities, enclaves that are already overpoliced and areas where police-community relations are overtaxed and potentially explosive.

The evidence and arguments presented concerning Chicano views toward immigration and undocumented migration suggests that Chicanos are sympathetic to the plight of undocumented workers, see Mexican immigrants as beneficial to them, and favor legal immigration over undocumented migration. Chicanos generally believe that most undocumented immigrants should be here legally and permanently.

#### REFERENCES

- AUSTIN AMERICAN STATESMAN, 1981. "Alien Influx Accepted as Part of Barrio Life". (Oct. 28): pp. 8-12.
- AVILA, JOAQUIN, 1983. "Testimony before the U. S. Senate Subcommittee on Immigration and Refugee Policy". U. S. Congress Senate Hearings. Washington, D. C.; U. S. Government Printing Office (Feb. 25).
- CARDENAS, GILBERTO, RODOLFO O. DE LA GARZA and NILES HANSEN, 1986. "Mexican Immigrants and the Chicano Ethnic Enterprise: Reconceptualizing an Old Problem". Browning, Harley and de la Garza, Rodolfo O. (eds.). *Mexican Immigrants and Mexican Americans: An Evolving Relation*. Austin: Center for Mexican American Studies, University of Texas at Austin.
- CARDENAS, GILBERTO and ESTEVAN FLORES, 1980. "Socio, Economic and Demographic Characteristics of Undocumented Mexicans in the Houston Labor Market". Gulf Coast Legal Aid Foundation.
- CARDENAS, GILBERTO, 1976. "Los Desarraigados: Chicanos in the Midwestern Region of the United States". *Aztlan: International Journal of Chicano Studies Research*, Vol. 7, Num. 2 (Summer), pp. 153-186.
- DE LA GARZA, RODOLFO O. and ROBERT R. BRISCHETTO, 1984. "The Mexican American Electorate: Information Sources and Policy Orientations", Oc-

- casional Paper Nº 2. Southwest Voter Registration Project and Center for Mexican American Studies, U. T. Austin.
- DE LA GARZA O., 1981. "Chicano Political Elite Perceptions of the Undocumented Worker: An Empirical Analysis", Working Paper in United States-Mexican Studies, 31, University of California, San Diego.
- GREBLER, LEO, JOAN MOORE and RALPH GUZMAN, 1970. *The Mexican-American People*, New York: The Free Press.
- GUTIERREZ, FELIX, 1978. "Through Anglo Eyes: Chicanos as Portrayed in the News Media". A paper presented at the 61st Annual Convention of the Association for Education in Journalism, University of Washington (August).
- HERNANDEZ A., JOSE, 1966. "A Demographic Profile of Mexican Immigration to the U. S.; 1910-1950". *Journal of Inter-American Studies*, 8:471-96.
- MILLER, LAWRENCE W., JERRY POLINARD and ROBERTO D. WRINKLE, 1984. "Attitudes Toward Undocumented Workers: The Mexican American Perspective". *Social Science Quarterly*, Vol. 65, Nº 2.
- NATIONAL CENTER FOR THE STUDY OF ALIEN RIGHTS, 1976. *Alien Affinity Study*. University of San Diego. School of Law (June).
- PORTES, ALEJANDRO, 1985. *The Latin Journey*.
- U. S. CONGRESS, 1983. *Congressional Record*—Senate (February 17), p. S1343.
- VILLALPANDO, M. VIC, *et al.*, 1977. A Study of the Socioeconomic Impact of Illegal Aliens on the County of San Diego. San Diego, California: Human Resources Agency, County of San Diego (January).
- VILLARREAL, ROBERT and RICHARD GUTIERREZ, 1978. "Political Behavior Along the Border: Chicano Attitudes Toward Undocumented Workers", paper presented at the Annual Meeting of the Western Social Science Association (April).

## SIMPSON-MAZZOLI: DO THE ASSUMPTIONS FIT THE FACTS?

SUSAN TIANO

The papers presented by Professors Bustamante and Cardenas allude to problems inherent in U. S. immigration policy. I will confine my comments to the proposed Simpson-Mazzoli Bill and similar laws designed to prevent undocumented immigration by penalizing employers of so-called "illegal aliens". Such legislation, I contend, implies assumptions about the nature of the global economy, the role of the nation-state, and the economic and political impacts of undocumented immigration. These assumptions are so central to many Americans' belief systems that they are typically taken for granted. My purpose here is to outline these notions and to suggest alternative conceptions which more closely reflect current research.

### THE INTERNATIONAL POLITICAL ECONOMY AND THE NATION-STATE

1. Nations are independent from one another. Events and processes occurring within them reflect internal domestic, rather than international dynamics.
2. Political boundaries can and should be effective barriers to international flows of labor, capital, and technology. National borders must be maintained and protected to ensure "national sovereignty".
3. Government policies can control domestic economic and demographic processes. Effective governmental regulation requires maintaining political borders.

In reality, these assumptions are not patently false. At best, however, they are half-truths reflecting a limited, and in many ways misleading, perspective on the global economy. Immigration is most accurately viewed within the context of the international system (Sassen-Koob, 1983: *passim*), wherein capitalist production has achieved global proportions (Nash and Fernandez-Kelly, 1983: vii). In today's world, where trans-

national corporations exert a considerable influence on an international economy marked by disparities in the supply of productive factors, these factors flow toward one another on a global scale (Hymer, 1978:492; Evans, 1979:34-35). On the one hand, capital permeates much of the world in the search for profitable investment outlets, raw materials, markets, and inexpensive labor (MacEwan, 1978:482). On the other hand, regional differences in income levels, living standards, and employment opportunities draw migrants across national boundaries in hopes of improving their lives (McCarthy and Ronfeldt, 1983:387).

Since the 1950s, U. S.-based corporations have faced growing competition from European and Japanese firms for North American and foreign markets (Woog, 1980:16-18). Many have retained their competitive edge by relying on Third World labor. Many larger manufacturing firms have transferred the labor-intensive production phases to Asian and Latin American nations with abundant low-wage labor (Nash, 1983: 5; Barnet and Muller, 1974: *passim*). For example, RCA televisions sold to middle-class consumers throughout the world may be assembled in Mexico from components made in Taiwan, Hong Kong, and San Jose, California. In contrast, many smaller industries unable to afford relocation have limited labor costs by employing immigrant labor (Portes, 1983:20, 25). Reliance on immigrant workers is not a new phenomenon: southern Europeans, Asians, and other foreign-born have historically formed the backbone of the labor force in the textile and garment industries, commercial agriculture, and various service industries (Safa, 1983:104; Fernandez, 1977:99). As immigration quotas have become increasingly restrictive, however, many employers have come to supplement their labor force with undocumented workers (Portes, 1983:20; Cornelius, 1983:140). Many Southwest, Northeast, and Pacific Coast industries would succumb to foreign competition were it not for undocumented workers' relatively inexpensive labor (McCarthy and Ronfeldt, 1983: 386; Portes, 1983:21).

The increasingly transnational nature of corporate organization, production, marketing, and technological diffusion has altered the meaning of national political boundaries (Barnet and Muller, 1974:18-19). At best, these borders are inconvenient yet ultimately permeable to technology transfers, capital flows, commodity exchanges, and labor migrations (Cornelius, 1983:141). This is the most common situation in advanced industrial countries. At worst, the rigidification of national borders through ill-conceived restrictive policies could damage the nation's economy by crippling domestic industry. This was the conclusion of a 1970 U. S. Trade Commission investigation into the economic impacts of Items 807 and 806.3 of the U. S. Tariff Schedules, which make it easier for transnational companies to transfer labor-intensive production phases to foreign nations. Despite the AFL-CIO's arguments that these clauses

encourage U. S.-based firms to become "runaway shops", the commission concluded that the nation's economic viability required the continued permeability of its borders to inflows and outflows of productive capital (Woog, 1980:59-72). Assessments of labor flows across U. S. borders have reached similar conclusions about the negative effects of overly-restrictive immigration policies (Portes, 1983:21).

Finally, it is questionable whether the social and economic forces which motivate population flows from less-developed to more-developed nations are amenable to governmental control (McCarthy and Ronfeldt, 1983: 388). The social networks along which migration flows occur tend to sustain themselves despite changing economic and political conditions, giving continuity to the migration process (Tienda, 1983:221). Restrictive policies designed to halt these migration flows merely drive them underground (Del Olmo, 1983:126). As Cornelius (1983:140) puts it:

The experience of most of the world's industrialized countries during the last two decades has shown that the governments of labor-importing countries often lack the capacity to influence most aspects of international labor migration... but they can determine, to a large degree, whether the migration will take predominantly legal or predominantly illegal forms.

#### **DOMESTIC ECONOMIC ISSUES AND IMMIGRATION**

1. The population-resource ratio is a zero-sum situation. People are a liability who use scarce resources rather than a productive resource themselves.

2. Undocumented immigration from Mexico and elsewhere expands the population pressure on limited U. S. resources. Undocumented Mexicans harm the U. S. economy by taking jobs away from domestic workers; by depressing wages and eroding working conditions; and by draining the U. S. taxpayer through their use of health facilities, welfare services, and other "public goods" for which they bear a negligible share of the costs. Thus, undocumented immigration is a pressing social problem at the root of many domestic economic ills.

An increasing body of research, such as the excellent papers presented today, provides data contrary to these assumptions. Immigrants, whether documented or undocumented, from Mexico or elsewhere, have played an integral role in the U. S. economy since its founding, and continue to do so today (Lopez, 1983:30). Their labor is a valuable resource enabling agricultural, service, and industrial enterprises to remain competitive, thereby contributing to U. S. economic dynamism (Huerta, 1983:3; Calavita, 1983:79). Although it is difficult to determine with

certainty, considerable evidence suggests that immigrant labor creates more jobs than it arrogates, because it augments economic growth (McCarthy and Ronfeldt, 1983:386; Zolberg, 1983:3). In many geographical regions and economic sectors, there are few native-born workers willing to work under similar conditions who could substitute for immigrants (Piore, 1979:17). Also, studies indicate that U. S. consumers pay cheaper prices for the goods and services produced through immigrants' less-expensive labor (Portes, 1983:23). Moreover, most undocumented workers contribute to Social Security and pay federal and state taxes; yet since many are young, able-bodied, employed men and women, they use less than their proportionate share of public services (North, 1983:279-80).

Many analysis attribute the low wages and poor working conditions in some industries to employers' failure to observe (and the government's failure to enforce) minimum wage and fair labor standars legislation (Cordi, 1983:11). Those who ascribe poor conditions to undocumented workers are essentially "blaming the victims" of exploitation for their own and others' problematic work situations (Strickland, 1983:110; Huerta, 1983:3). The real causes of unemployment, underemployment, government deficits, spiraling health care and welfare costs, and other domestic economic problems are complex forces not clearly understood, and not easily amenable to fiscal control. Immigrants, however, are a visible scapegoat for these domestic ills (Martinez, 1983:25). During economic recessions, domestic peace is maintained by deflecting blame away from political leaders and the economic system onto foreign migrants (Huerta, 1983:3; Calavita, 1983:75). This scapegoating is effected by shaping popular opinion through the mass media and other public forums. This helps explain why anti-immigration sentiment ebbs and flows with domestic and global economic cycles (Bustamante, 1978:186).

#### DOMESTIC POLITICS AND RESTRICTIVE IMMIGRATION POLICIES

1. Undocumented immigration is a domestic problem requiring unilateral, political solutions. That it is currently out of hand is due primarily to governmental neglect. We need a "law and order" approach to halt the flow.

2. A restrictive policy such as the Simpson-Mazzoli Bill will accord with both economic conditions and public consensus, and will effectively deter undocumented immigration.

The reality of the situation belies these notions. Politicians are locked on the horns of a dilemma vis-a-vis immigration legislation. As previously stated, the sealing our borders to undocumented immigration (while keeping legal immigration at its present low or slightly expanded levels)

would fly in the face of international and domestic economic realities (Portes, 1983:24; Cornelius, 1983:140). Undocumented labor supports many domestic businesses, benefits consumers, stimulates the economy, and likely creates more jobs than it usurps. Yet immigrants are a ready scapegoat for a host of social and economic ills. The popular belief that undocumented immigration is a problem helps maintain the *status quo* (Bustamante, 1978:186). Once the public perceives undocumented immigration to be a pressing social ill, however, the government can only maintain its legitimacy by convincing them that it is "doing something" to solve the "illegal alien" problem (Portes, 1983:25; Calavita, 1983:76). It must pass and appear to effectively enforce legislation aimed at eliminating undocumented immigration.

The proposed Simpson-Mazzoli Bill is an attempt to pass through the horns of this dilemma. It is essentially a symbolic law, expressing political ideals by asserting government commitment to solving the presumed "illegal immigrant problem" and by validating the "immigrant-as-enemy" myth (Cordi, 1983:13; Calavita, 1983:76; Schwarz, 1983a:92). This legislation is unlikely, however, to substantially diminish undocumented immigration from Mexico. There would be little political will to effectively enforce the law for it contradicts economic reality. Further, the vast majority of powerful economic interests in the U. S. would not be committed to the law, for they depend upon the continued flow of undocumented workers (Portes, 1983:23).

#### EMPLOYER SANCTIONS LEGISLATION

1. Employer sanctions will eliminate or dramatically reduce the employment of undocumented immigrants. Violations of the law can be uniformly detected, and the courts will impose penalties in a consistent and evenhanded fashion. Most employers will voluntarily conform to the law because they believe in its underlying principles, and because they can find suitable alternatives to undocumented migrant labor. Those with little respect for the law will nevertheless obey it rather than risk the sanctions incurred by violation.

2. The costs of implementing employer sanctions legislation will not be prohibitive. The economic expense of administering and enforcing the proposed laws will be feasible. Enforcement can be achieved without violating workers' civil liberties, or infringing on Hispanic Americans' and legal Mexican immigrants' rights.

In reality, the employer sanctions clauses of the Simpson-Mazzoli Bill are unlikely to accomplish their espoused ends, and would do considerable harm. The twenty nations and eleven U. S. states which have implemented employer sanctions statutes have found them ineffective because

violations are hard to detect and sanctions difficult to enforce (Cordi, 1983:12; Garcia y Griego, 1983:63; Schwarz, 1983a:91; Strickland, 1983:109). A 1980 report issued by the Office of the Controller General stated that even substantial funding increases for the INS would not provide the agency the economic resources or administrative capacity to enforce employer sanctions (Schwarz, 1983b:16). Perhaps more importantly, numerous judicial precedents upholding domestic and immigrant workers' rights have limited the power of the INS and other enforcement agencies (Schwarz, 1983a:91).

In its proposed form the Simpson-Mazzoli Bill contains loopholes which would make enforcement difficult. An employer cannot be prosecuted unless it is established that he or she "knowingly hired" an undocumented immigrant; yet because the Bill does not specify a reliable identification system, employers can avoid conviction by claiming ignorance of their workers' immigration *status* (Calavita, 1983:79). Past experience with enforcing employer sanctions legislation demonstrates that employers have discovered many ways to circumvent the law. They can dodge detection by avoiding formal payroll records and by paying workers in cash. They can claim to have hired the worker prior to the Bill's enactment, or they can employ several workers under one set of documents (Strickland, 1983:110). Nations enacting employer sanctions statutes have found that the courts rarely take seriously this type of white-collar "victimless crime" (Calavita, 1983:79). Judges are typically reluctant to impose penalties on employers, many of whom are respected businesspersons in their communities (Cornelius, 1983:145). Only a handful of convictions have resulted from the employer sanctions laws on the books in eleven states (Schwarz, 1983b:16).

Most employers are unlikely to voluntarily obey the law. Few are committed to its ideals, which contradict well-established practices. Moreover, alternatives to immigrant labor at comparable wage and productivity levels are not available in many regions (Portes, 1983:21). Few employers will be deterred by the threat of sanctions because most consider them mild and their application unlikely (Cornelius, 1983:143). When legislation contradicts the ideals and practices of a substantial proportion of society, such laws lead to what one sociologist (Hills, 1980:45) has termed, "widespread, patterned norm evasion". Such laws rarely change attitudes or behaviors.

The real costs of the Simpson-Mazzoli Bill would fall on the U. S. taxpayer and on domestic and foreign workers. Undocumented immigrants, many of whom already earn below the minimum wage, work under unsafe conditions, and live in constant fear of INS detection (Strickland, 1983:110), will be even more vulnerable to exploitation and blackmail by employers (Portes, 1983:27; Calavita, 1983:73, 80). The experience of California and other states passing employer sanctions laws

has been that employers often fire workers, decrease wages, or levy "taxes" against undocumented workers to cover the "risk" of hiring them (Calavita, 1983: 78). Strategies employers use to avoid INS detection, such as bypassing formal payrolls, make it difficult to prove minimum wage violations or to establish that workers contracting on-the-job injuries were actually in their employ (Strickland, 1983: 110). Further, employer sanctions statutes lead to discrimination against native-born Hispanics, as employers refrain from hiring them altogether or violate their rights in scrutinizing their documents (Martinez, 1983: 26; Schwarz, 1983a: 85). Moreover, the cost to taxpayers of the proposed legislation would be considerable. The Reagan administration has estimated that implementing a system of "national employment identity cards" would cost between \$ 850 and \$ 2 billion (Cornelius, 1983: 147). These considerations help explain the intense opposition to the Simpson-Mazzoli legislation, not only from employers and civil rights organizations, but from Hispanics who in theory should benefit most from restrictive immigration policy (Portes, 1983: 25; Fuchs, 1983: 44; Del Olmo, 1983: 123).

## **CONCLUSION**

The proposed Simpson-Mazzoli Bill or similar employer sanctions statutes would not terminate undocumented immigration. While some analysts predict that passage of the proposed bill is improbable, similar legislation will likely be advocated in the future to appease the public outcry against the perceived "silent invasion" from Mexico (Portes, 1983: 26). The ethnocentrism and ideological preconceptions that underlie the opposition to immigration from Mexico and other Third World nations are likely to be with us for some time to come (Zolberg, 1983: 13). As social scientists it is encumbant upon us to consider our own assumptions about immigrant labor, to make ourselves fluent with the recent empirical literature on undocumented Mexican workers, and to help formulate alternative policies which will not jeopardize U. S.-Mexican relations, harm the economies of either nation, or violate domestic or immigrant workers' rights.

## **NOTES**

1. My comments are confined to the Western, capitalist world. Communist nations which have in many ways withdrawn themselves from the world capitalist system are excluded from this discussion.

## REFERENCES

- BARNET, RICHARD and RONALD MULLER, *Global Reach: The Power of the Multinational Corporations*. New York: Simon and Schuster, 1974.
- BUSTAMANTE, JORGE, "Commodity-Migrants: Structural Analysis of Mexican Immigration to the United States", in Stanley Ross (ed.). *Views Across the Border*. Albuquerque, New Mexico: University of New Mexico Press, 1978, pp. 183-203.
- CALAVITA, KITTY, "Employer Sanctions Legislation in the United States: Implications for Immigration Policy", in Wayne Cornelius and Ricardo Anzaldua Montoya (eds.). *America's new Immigration Law: Origins, Rationales, and Potential Consequences*. La Jolla, Ca: Center for U. S.-Mexican Studies, 1983, pp. 73-82.
- CORDI, THOMAS, "The Select Commission and the Law-Enforcement Approach to Immigration Control", in Ricardo Anzaldua Montoya and Wayne Cornelius (eds.). *The Report of the U. S. Select Commission on Immigration and Refugee Policy: A Critical Analysis*. La Jolla: Center for U. S.-Mexican Studies, 1983, pp. 9-14.
- CORNELIUS, WAYNE, "Simpson-Mazzoli vs. the Realities of Mexican Immigration", in Wayne Cornelius and Ricardo Anzaldua Montoya (eds.). *America's new Immigration Law: Origins, Rationales, and Potential Consequences*. La Jolla, Ca: Center for U. S.-Mexican Studies, 1983, pp. 139-150.
- DEL OLMO, FRANK, "Simpson-Mazzoli: Implications for the Latin Community", in Wayne Cornelius and Ricardo Anzaldua Montoya (eds.). *America's new Immigration Law: Origins, Rationales, and Potential Consequences*. La Jolla, Ca: Center for U. S.-Mexican Studies, 1983, pp. 123-128.
- EVANS, PETER, *Dependent Development*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1979.
- FERNANDEZ, RAUL, *The United States-Mexico Border: A Politico-Economic Profile*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1977.
- FUCHS, LAWRENCE, "From Select Commission to Simpson-Mazzoli: The Making of America's New Immigration Law", in Wayne Cornelius and Ricardo Anzaldua Montoya (eds.). *America's new Immigration Law: Origins, Rationales, and Potential Consequences*. La Jolla, Ca: Center for U. S.-Mexican Studies, 1983, pp. 43-52.
- GARCIA Y GRIEGO, MANUEL, "Immigration, the 'National Interest', and Public Policy", in Wayne Cornelius and Ricardo Anzaldua Montoya (eds.). *America's new Immigration Law: Origins, Rationales, and Potential Consequences*. La Jolla, Ca: Center for U. S.-Mexican Studies, 1983, pp. 5-8.
- HILLS, STUART, *Demystifying Social Deviance*. New York: McGraw-Hill, 1980.
- HUERTA, JOHN, "From Reform to Restriction: The History of the Select Commission on Immigration and Refugee Policy", in Ricardo Anzaldua Montoya and Wayne Cornelius (eds.). *The Report of the U. S. Select Commission on Immigration and Refugee Policy: A Critical Analysis*. La Jolla: Center for U. S.-Mexican Studies, 1983, pp. 1-4.

- HYMER, STEPHEN, "The Multinational Corporate Capitalist Economy", in Richard Edwards, *et. al* (eds.). *The Capitalist System*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, 1978, pp. 492-498.
- LOPEZ, GERALD, "The Moral Basis of Immigration Policy", Ricardo Anzaldua Montoya and Wayne Cornelius (eds.). *The Report of the U. S. Select Commission on Immigration and Refugee Policy: A Critical Analysis*. La Jolla: Center for U. S.-Mexican Studies, 1983, pp. 29-32.
- MACEWAN, ARTHUR, "Capitalist Expansion and the Sources of Imperialism", in Richard Edwards, *et. al* (eds.). *The Capitalist System*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, 1978, pp. 481-490.
- MARTINEZ, VILMA, "The Political Challenges of Immigration Reform", Ricardo Anzaldua Montoya and Wayne Cornelius (eds.). *The Report of the U. S. Select Commission on Immigration and Refugee Policy: A Critical Analysis*. La Jolla: Center for U. S.-Mexican Studies, 1983, pp. 25-28.
- MCCARTHY, KEVIN and DAVID RONFELDT, "Immigration as an Instructive Global Flow: A New Perspective", in Mary Kritz (ed.). *U. S. Immigration and Refugee Policy: Global and Domestic Issues*. Lexington, Mass.: Lexington Books, 1983, pp. 381-400.
- NASH, JUNE, "The Impact of the Changing International Division of Labor on Different Sectors of the Labor Force", in June Nash and Maria Patricia Fernandez-Kelly (eds.). *Women, men, and the International Division of Labor*. Albany: SUNY Press, 1983, pp. 3-38.
- NASH, JUNE and MARIA PATRICIA FERNANDEZ-KELLY, "Introduction", in June Nash and Maria Patricia Fernandez-Kelly (eds.). *Women, men, and the International Division of Labor*. Albany: SUNY Press, 1983, pp. vii-xv.
- NORTH, DAVID, "Impact of Legal, Illegal, and Refugee Migrations on U. S. Social Service Programs", in Mary Kritz (ed.). *U. S. Immigration and Refugee Policy: Global and Domestic Issues*. Lexington, Mass.: Lexington Books, 1983, pp. 269-286.
- PIORE, M., *Birds of Passage*. New York: Cambridge University Press, 1979.
- PORTES, ALEJANDRO, "Of Borders and States: A Skeptical Note on the Legislative Control of Immigration", in Wayne Cornelius and Ricardo Anzaldua Montoya (eds.). *America's new Immigration Law: Origins, Rationales, and Potential Consequences*. La Jolla, Ca: Center for U. S.-Mexican Studies, 1983, pp. 17-33.
- SAFA, HELEN, "Women, Production, and Reproduction in Industrial Capitalism: A Comparison of Brazilian and U. S. Factory Workers", in June Nash and Maria Patricia Fernandez-Kelly (eds.). *Women, men, and the International Division of Labor*. Albany: SUNY Press, 1983, pp. 95-116.
- SASSEN-KOOB, SASKIA, "Labor Migration and the New International Division of Labor", in June Nash and Maria Patricia Fernandez-Kelly (eds.). *Women, men, and the International Division of Labor*. Albany: SUNY Press, 1983, pp. 175-204.
- SCHWARZ, CARL, "Employer Sanctions Laws: The State Experience as Compared with Federal Proposals", in Wayne Cornelius and Ricardo Anzaldua Montoya (eds.). *America's new Immigration Law: Origins, Rationa-*

- les, and Potential Consequences.* La Jolla, Ca: Center for U. S.-Mexican Studies, 1983, pp. 83-102.
- \_\_\_\_\_, "The Select Commission's Final Report: Legal Implications", Ricardo Anzaldua Montoya and Wayne Cornelius (eds.). *The Report of the U. S. Select Commission on Immigration and Refugee Policy: A Critical Analysis.* La Jolla: Center for U. S.-Mexican Studies, 1983, pp. 15-20.
- STRICKLAND, BARBARA, "Immigration Reform and Legal Rights: A Critical Analysis of the Simpson-Mazzoli Bill", in Wayne Cornelius and Ricardo Anzaldua Montoya (eds.). *America's new Immigration Law: Origins, Rationales, and Potential Consequences.* La Jolla, Ca: Center for U. S.-Mexican Studies, 1983, pp. 103-114.
- TIENDA, MARTA, "Socioeconomic and Labor Force Characteristics of U. S. Immigrants: Issues and Approaches", in Mary Kritz (ed.). *U. S. Immigration and Refugee Policy: Global and Domestic Issues.* Lexington, Mass.: Lexington Books, 1983, pp. 211-232.
- WOOG, MARIO ARRIOLA, *El Programa Mexicano de Maquiladoras.* Guadalajara: Instituto de Estudios Sociales, 1980.
- ZOLBERG, ARISTIDE, "The Political Economy of Immigration", in Wayne Cornelius and Ricardo Anzaldua Montoya (eds.). *America's new Immigration Law: Origins, Rationales, and Potential Consequences.* La Jolla, Ca: Center for U. S.-Mexican Studies, 1983, pp. 1-16.

### III

## INTERACCIÓN CULTURAL EN LA FRONTERA Y POLÍTICAS NACIONALES: UNA PERSPECTIVA MEXICANA



## INTERACCIÓN CULTURAL EN LA FRONTERA Y POLÍTICAS NACIONALES

RICARDO MÉNDEZ SILVA

Deseo expresar en primer término mi satisfacción por tratar el tema “Interacción cultural en la frontera” en esta bella ciudad, Santa Fe, donde coexisten las culturas indígena, hispano-mexicana y estadounidense. cana.

Así mismo, deseo recordar a Stanley D. Ross, quien fuera arquitecto de las reuniones de nuestras universidades, fallecido el año pasado. Fue Stanley D. Ross quien propuso en la reunión de Tijuana, celebrada en 1983, que en este encuentro se abordara el tema de la interacción cultural en la frontera.

138 años no es demasiado tiempo en la historia de las colectividades políticas. Cronológicamente hablando, nuestra frontera es joven todavía. En este lapso ambas partes han quedado atrapadas en una dinámica inevitable y creciente. Atrás ha quedado la posición de Lerdo de Tejada que proponía el aislamiento como premisa de supervivencia: “Entre la debilidad y la fuerza, el desierto” y los dos ámbitos fronterizos viven un proceso complejo de dependencia e interdependencia, aunque no exento de recelo y cargas subjetivas.

Si geográficamente la frontera se representa con trazos lineales, socio-lógicamente es un mosaico. Las realidades, a cada lado de la demarcación, y su interacción, están sometidas a una problemática extraordinariamente vasta que hace de esta división territorial la frontera del mundo con mayor actividad. Numerosos fenómenos interrelacionados aquí, tienen lugar: tránsito legal de personas, migración de trabajadores indocumentados, intercambio comercial lícito y contrabando, tráfico de drogas, eventos culturales de índole diversa, actividades deportivas. Coexisten grupos de México-Americanos de diversas tendencias; núcleos de inmigrantes europeos, de diversa extracción en el lado americano; fronterizos mexicanos provenientes de diversos confines del territorio nacional; así como grupos indígenas diversos. La línea fronteriza es un abigarrado y vibrante tejido de fenómenos, plurales en su cantidad, y duales y ambivalentes en su naturaleza.

La diversidad de los agentes ha provocado el surgimiento de órbitas culturales autónomas, como es el caso de la población México-Americana, la minoría, dentro de los Estados Unidos, que con mayor vigor conserva las esencias de su identidad. Y han aparecido, a lo largo de la frontera mexicana, tipos culturales diferenciados que se enlazan a la constelación cultural mexicana.

Por lo mismo, cuando se maneja el término interacción cultural deberá adoptarse la concepción amplia de la cultura, no sólo referida a los intercambios formales e institucionales entre autoridades oficiales y centros de estudios, o a la producción exclusiva de manifestaciones artísticas o intelectuales, sino al conjunto de modos de vida, actitudes y creaciones cotidianas del hombre, en lo individual y en lo colectivo.

Del este al oeste su extensión es fija: alcanza 3,600 kilómetros. contrariamente, las áreas contiguas son indeterminadas desde la perspectiva cultural; abarcan cuando menos 200 kilómetros a cada lado de la línea divisoria y en algunos puntos saltan hasta Chicago. Más todavía, merced a la influencia determinante y notoria de los medios de comunicación, principalmente la televisión, vía las transmisiones por cable o por satélite, la contigüidad entre dos órbitas de cultura se fija entre sitios remotos, la impersonalidad de un transmisor electrónico y lo más íntimo de un hogar. Así las cosas, la influencia de una cultura dominante penetrará con mayor fuerza en las áreas urbanas, a larga distancia, que en las inmediaciones rurales o urbanas de extracción rural. Jorge Bustamante ha sostenido, en una ponencia elaborada a base de encuestas en diversas localidades, que la influencia norteamericana se encuentra determinada en México, más en función de las clases sociales, que de las regiones. En otras palabras la "norteamericanización" es más aguda en la ciudad de México dentro de la clase media o la clase alta que en las áreas fronterizas.

La frontera divide a la unidad económica más poderosa del globo y a un país que manitene atrasos ancestrales en diversas zonas; impone también la separación general entre los arquetipos de riqueza y pobreza, segmentados geográficamente en Nortes y Sures. La frontera es, así, puente de arribo clandestino, no sólo de mexicanos, sino de nacionales de un número cada vez mayor de países que quieren tomar la parte de bienestar que los órdenes domésticos e internacional les niegan. Llevan la cultura de la pobreza, de los horizontes cancelados en sus lugares de origen, hacia el modelo dorado del *American Way of Life* que se ha propalado como imán victorioso.

Para no pocos ciudadanos y autoridades norteamericanos, el flujo creciente de personas es una pesadilla que amenaza la felicidad onírica del sueño americano. Del sur de la frontera arranca la una vez llamada invasión silenciosa de trabajadores que ahora prorrumpie ruidosa. Hoy la violencia, trasladada a otras regiones, intenta retornar al vientre del

Imperio en forma de venganza terrorista. Una nota periodística informaba que, horas antes del bombardeo norteamericano a Trípoli, se había reforzado la vigilancia en la frontera. La interdependencia no es sólo bilateral; se ha hecho mundial y pretende colarse por una frontera inabarcable. Lo idílico de los mundos irreales, Disneylandia como síndrome y modelo societario, es desgarrado por los mundos reales, Centroamérica, Libia, los desheredados.

Y si ya no es válida la proposición de Lerdo de Tejada de interponer el desierto entre la debilidad y la fuerza, se impone la regresión histórica y sociológica de otras barreras: la intercepción aduanal, la vigilancia electrónica sofisticada y la militarización en aumento. A la crisis económica de México que amenaza a las áreas vecinas se añaden los componentes mundiales. Para muchos en Norteamérica, puede ya invertirse la clásica sentencia: "Pobre de los Estados Unidos, tan lejos de Dios y tan cerca de México."

La interacción se da no sólo en distintos espacios, sino ocurre en planos temporales diversos. La migración del sur de la República Mexicana hacia las áreas fronterizas, o trascendiéndola, a lo largo de varias décadas, imprime matices o versiones diferentes de una mentalidad, que de una parte fecunda los valores de la cultura mexicana, pero que, a su vez, va recibiendo la influencia transformadora del pragmatismo, del eficientismo y del sentido de competencia. La interacción, o quizá más propiamente, la transculturación, ocurre en el tiempo, porque símbolos de la mexicanidad se transfiguran como la Virgen de Guadalupe que está enraizada en la deidad indígena TONANTZIN, representada en piedra con facciones toscas, hasta las imágenes de los cricanos que la emparentan en una categoría síntesis con la Mujer Maravilla. Las verdaderas culturas están sujetas a mutaciones.

Del lado mexicano, el poblamiento de la frontera se ha nutrido de corrientes migratorias internas, estimuladas oficialmente como método de resistencia o surgidas naturalmente por la búsqueda de mejores oportunidades, tanto dentro como fuera del territorio patrio. Las oleadas migratorias han funcionado como enlace de comunicación interna con las franjas fronterizas, y han sido uno de los instrumentos vitalizantes de los valores culturales en las zonas fronterizas, dentro del territorio mexicano y en el lado norteamericano. Tomando en cuenta las distancias, el centralismo que se traduce en abandono, la comunicación cultural se ha valido del mejor instrumento, el recurso humano. En la heterogeneidad que define al universo chicoano, no se explica la persistencia o la asimilación de nuevas expresiones culturales si no es a través del flujo de migrantes permanentes y temporales y por la irradiación natural de una intensidad cultural en una contigüidad geográfica.

Los migrantes mexicanos han sido portadores de un refresco continuo de los esquemas de vida, de valores y de la rica polivalencia cultural

de México. Por ello, cuando nuestro país interactúa con los Estados Unidos en la zona fronteriza, son en realidad muchos Mexicanos los que se cruzan horizontal y verticalmente con nuestro vecino norteño.

Provenientes de casi todo el territorio nacional, estos nuevos fronterizos portan en su conciencia individual y en la porción del subconsciente colectivo que les corresponde, los símbolos, expresiones, signos y señales de una cultura, producto de diversas capas temporales y procesos de mestizaje. Un elemento sin duda identificable es el sentimiento gregario, la lealtad y la dependencia a la colectividad y los fuertes lazos familiares.

La visión de lo colectivo se arrastra desde siglos atrás, pervive y aflora insensiblemente en diversos órdenes de la cotidaneidad. En la arquitectura, las iglesias construidas durante la época colonial adoptaron nociones novedosas del espacio, resultantes del medio distinto y de la tradición indígena, como lo fueron las capillas abiertas; el trazo urbano se apegó al diseño precortesiano, principalmente en la ciudad de México, y al instinto espacial por las líneas de composición prehispánica, las grandes plazas, alamedas y zócalos, como expresión e inducción de la participación colectiva. En México, importantes conjuntos arquitectónicos modernos, como la Ciudad Universitaria, recrean no únicamente los signos visibles de la cultura prehispánica, sino el diseño y la distribución de los espacios, la concepción de la suma comunitaria.

Asimismo, el calendario de fiestas que establecieron los españoles para imponer su modelo cultural sobre los pueblos vecinos, se empotró en una cosmovisión nativa con sus propias celebraciones y a una tendencia por la colectivización de la existencia. Esas fiestas que son folklore encendido, las posadas, por ejemplo, son un mestizaje poderoso de formas de vida. Los españoles lanzaron el anzuelo de la fiesta y los indígenas con su devoción ancestral le dieron cuerpo e intensidad de tradición nueva. Los antropólogos se preguntan hoy: ¿Quién conquistó a quién?

También el sistema de propiedad que reconoció la propiedad comunal en el "calpulli" ha sobrevivido a través de transfiguraciones jurídicas en el actual sistema constitucional que consagró al *ejido* como institución fundamental de nuestra convivencia política.

Esta fuerza inmanente por lo gregario subyace a flor de piel en lo relacionado con lo mexicano. Grupos destacados de chicanos, en su búsqueda de elementos de identidad, han tomado en las creaciones culturales y en el vivir comunitario, consciente e inconscientemente, las raíces prehispánicas. Esta tendencia se aprecia en los murales, en el arraigo al barrio, en el sentido de pertenencia a la raza, en las ligas familiares, la comunicación a través de los corridos, etc.

En esta búsqueda de lo distintivo propio, una corriente de intelectuales y de artistas chicanos han recurrido a los símbolos y temas prehispánicos. Fuente referencial de esta identidad rescatada o inventada

lo constituye el sitio mítico de Aztlán que el célebre poeta Alurista introduce a la simbología chicana:

“It is said  
                          that Moctecuhzoma Ilhuicamina  
sent  
                          an expedition  
looking for the northern  
                            mythical land  
were from the aztecs came  
                          la tierra  
                          de  
                          Aztlán  
                          mythical land for those  
                          who dream of roses...”

Gustavo Segade dice: “Aztlán es tan real como los Estados Unidos de Norteamérica y México. Es una síntesis de los dos y, simultáneamente, una realidad única.” Es lo mismo y es distinto. Para los mexicanos el símbolo prehispánico y unificador es el punto final del éxodo en busca de la tierra prometida: Tenochtitlan, el águila devorando a la serpiente; para los Mexico-Norteamericanos la nota aglutinante es el sitio desde donde se origina el sueño y la profecía: Aztlán.

En el afán de encontrar las raíces centenarias y trans culturales, un autor chileno pretende encontrar el origen de formas sociales de convivencia en un suceso tan remoto como lo es el encuentro entre Cortés y Moctezuma. El penúltimo de los emperadores aztecas saluda al capitán español diciéndole: “Ésta es su casa”, expresión que pervive, de acuerdo con este autor, no sólo como fórmula verbal, sino como reflejo de una visión específica de las relaciones humanas y de una costumbre in temporal.

Ciertamente, la tendencia por la vida colectiva palidece notablemente con el bombardeo de nuevas y avasalladoras realidades, el encuentro con formas de vida que postulan el individualismo, el consumismo, la competencia, la despersonalización de las grandes urbes, los problemas económicos, la influencia de los medios de comunicación masiva, etc.

Sin embargo, todavía está por aclararse si la erosión natural de los modelos existenciales en su contacto traumático con otros troncos culturales es definitiva e irreversible, o sólo epidémica, o en todo caso, gradual y parcial. Por ejemplo, la modernización de Irán, impulsada por Mohammed Reza Pahlevi, sólo provocó una reacción feroz e irracional en favor de los tipos culturales autóctonos.

En México, el ingreso del país al GATT es visto con recelo por

grandes sectores de la población al identificarse esta medida como una presión del gobierno estadounidense independientemente de que pueda tener un adecuado sustento técnico. Durante la visita del Papa Juan Pablo II a México, quince millones de mexicanos salieron a la calle en frenesí religioso a vitorear al pontífice, y muchos más permanecieron devotos en sus casas frente al televisor. Para la población mexicana, uno de los puntos de clara diferenciación con respecto a los Estados Unidos, son las antípodas religiosas que definen el catolicismo y el protestantismo.

Más todavía: durante los terremotos del pasado septiembre, surgió de la población una respuesta de solidaridad espontánea y emotiva que desbordó a las autoridades, y que se caracterizó por el heroísmo, el desprendimiento abnegado, el sacrificio de quienes acudieron en apoyo de sus hermanos en desgracia y que sorprendió por su entrega a los observadores y miembros de brigadas extranjeras. En esta actitud de solidaridad vibra algo más que una mera reacción altruista. Hay un sentido profundamente arraigado en la conciencia social, e incluso en la memoria genética, de solidaridad colectiva centenaria, opuesta al individualismo, y que despierta en momentos de sacudimientos críticos.

El maestro don Miguel León Portilla nos obsequió en la pasada reunión, verificada en Tijuana, una ponencia sobre los indígenas de la frontera entre México y los Estados Unidos. Son diversos los grupos étnicos que, a lo largo de ambos territorios, trascienden la línea a través de suaves migraciones y han conservado los fundamentos de sus costumbres y de su cosmovisión: Los yaquis, los pápagos, los kickapús, los navajos, los tarahumaras, entre otros. Sobre ellos dice nuestro autor: "es patente no sólo su sentido de identidad de grupo, sino incluso un orgullo de sus orígenes, creencias y cultura en general. Por motivos principalmente religiosos, familiares y económicos, miembros de estas comunidades cruzan con relativa frecuencia la frontera".

Desde el punto de vista numérico y por su nula influencia en el escenario de los países en los que se encuentran, parecen reducidos a un espacio microscópico, carente de otro destino que no sea el de sus contribuciones artesanales y folklóricas. Más allá de la curiosidad antropológica que inspiran, el macromundo que encarnan puede permear los esquemas de las culturas dominantes. Tengo en mente al brujo Yaqui, descubierto, o inventado, por Carlos Casteneda. Para las sociedades que obedecen al materialismo en boga, sometidas a las leyes del obsesivo sentimiento de propiedad, la opción de las potencias desconocidas del alma y de su comunión original con todo lo existente, implicó, si no la conversión a un concepto de la vida cancelado por la civilización moderna, sí un mensaje que apuntó la validez del pensamiento mágico y transmitió un bálsamo a las realidades del espíritu petrificadas por la materia.

Don Juan, el brujo Yaqui, vive *una realidad aparte*. No existe en su dimensión la explicación científica de los fenómenos. El rayo no es para él energía eléctrica condensada; su misión en la Tierra es que cada célula de su cuerpo y cada destello de su alma se sinteticen en los átomos infinitesimales de esa luminosidad instantánea y aterradora, y se gocen hermanados, separados en cada uno de ellos y en una totalidad que deberá ser conquistada. Es la *realidad aparte* de estas vertientes de la cultura humana la que interjuega no sólo con las áreas de la frontera, sino con centenares de miles de lectores en todo el mundo.

Uno de los símbolos arraigados con mayor vigor en la conciencia de los mexicanos es —y no estamos descubriendo el agua tibia— la Virgen de Guadalupe. La “aparición” tuvo lugar en el Cerro del Tepeyac en 1531, a sólo diez años de haber caído la Gran Tenochtitlan. En este sitio los indígenas celebraban el culto a Tonantzin. El “milagro” se montó sobre una concepción religiosa que se retrotrae a una época indeterminada, antes de la Conquista.

En relación con la Virgen de Guadalupe pueden ofrecerse cuando menos tres explicaciones: *a)* la autenticidad del milagro; *b)* el haber inventado los misioneros la aparición para atraer a los indígenas hacia la religión católica, apoyándose para ello en el subsuelo espiritual de TONANTZIN, y *c)* en la polémica india que protagonizaron Ginés de Sepúlveda, quien proponía la desigualdad aristotélica de los hombres, y Fray Bartolomé de las Casas, quien se pronunciaba por la igualdad cristiana de todos los hombres. El “milagro” de la virgen decidía a favor de esta última tesis. Si los indios tenían una virgin morena es que eran seres de razón y criaturas de Dios. El acto mágico del milagro derrotó a la racionalidad de Aristóteles en el Tepeyac...

Pero, independientemente de las explicaciones, la Virgen de Guadalupe, que en el siglo XVI fue venerada por los indios, con el correr del siglo XVIII, junto a otras producciones culturales, ya propias de la nacionalidad en cierres, se transformó en símbolo unitario de toda la población, criollos, mestizos e indígenas. En iglesias de la época aparecen, amalgamados, el futuro escudo del Estado Mexicano —el águila y la serpiente— y la Virgen del Tepeyac.

Lo anterior viene a colación porque no deja de sorprender la presencia intensa de este símbolo en el horizonte cultural chicoano. En la Independencia de México las masas siguieron al Padre Hidalgo que enarbola como estandarte a la Virgen de Guadalupe. Los Mexicanos Americanos que transitan por los laberintos de su identidad, proyectan persistentemente y recrean el símbolo de la virgin. A veces aparece reproducida fielmente del original, y en otras, recibe los matices diferenciadores de un entorno cultural distinto: Del manto estrellado de la virgin surge la figura de una chicana con uniforme de karateca, lanzando una patada recta y vigorosa. Otra imagen hermosísima es la que

nos mostró hace dos años y medio Jacinto Quirarte en Tijuana: una chicanita —así, en diminutivo mexicano y con cariño— que irrumpió también del manto de la virgen, vestida de minifalda, reclamando un rol activo en la sociedad.

Este símbolo está lejos de ser una abstracción. El 12 de diciembre la sociedad chicana celebra desfiles, peregrinaciones y es fuente de identidad. Otra vez la religión es un elemento diferencial respecto a los anglos. Por ello para mí, que no soy creyente, es inescapable que me declare, en aras de la nacionalidad, “ateo guadalupano”.

La frontera es punto de encuentro y de choque, de influencias cruzadas y de afirmación. Significativamente, el gran educador de México en este siglo fue un residente fronterizo en su edad temprana y constituye un ejemplo típico de interacción en diversas escalas. De origen oaxaqueño, se trasladó con su familia a Piedras Negras. Asistió a la escuela elemental en Eagle Pass y vivió ahí el enfrentamiento nacionalista, manifestado en prejuicios de raza y de clase con sus compañeros norteamericanos. El Álamo contra Chapultepec, los gringos contra los “greasers”. En su defensa, la maestra preguntaba al grupo: But look at Joe, he is a mexican, isn't he civilized?

Dice en su autobiografía, el Ulises Criollo, que la imaginación infantil lo desbordaba; soñaba con encabezar un ejército mexicano que llegara hasta Washington y vengara los tristes acontecimientos de 1847. Uno de sus biógrafos más lúcidos, José Joaquín Blanco, ha sostenido que “El puerto fronterizo mexicano en que trabajó su padre y residió su familia se convirtió para él en un símbolo obsesivo de la patria...” “Expuesto a dos enemigos esenciales: los asaltos terribles de los apaches y la *eficaz voracidad de los Estados Unidos.*”

En sus ensayos lanzó con ímpetus de redención mesiánica la idea de la raza cósmica para describir e idealizar al ser mexicano y, en general, a todo el ser latinoamericano.

Como Rector de la Universidad Nacional y en su calidad de Secretario de Educación, al inicio de los años veintes lanzó el más ambicioso y comprometido proyecto de educación popular, nacionalista y universal a la vez, dirigido a toda la población que entonces era analfabeta en un 80%. Se crearon escuelas, bibliotecas, se imprimieron masivamente libros, se desarrollaron cruzadas de alfabetización. Y si de una parte aceptó influencias de los Estados Unidos (la interacción no implica negaciones irrationales), como lo demuestra la campaña de alfabetización que se inspiró en una semejante en el vecino país, durante la Primera Guerra Mundial, o la creación del Departamento de Bibliotecas que se organizó a imitación de las Bibliotecas Carnegie; fue un proyecto colosal de afirmación nacionalista que apuntaló el basamento del actual sistema educativo nacional. Nuestro personaje “Se llamaba Vasconcelos”: José Vasconcelos.

Este mismo personaje fue el gran promotor del muralismo mexicano al haber ofrecido los muros de diversos edificios públicos a Diego Rivera, José Clemente Orozco, Siqueiros, Montenegro. Es ampliamente reconocida la ascendencia del muralismo mexicano sobre el muralismo chicano que despierta a fines de la década de los sesentas y se expande en la de los setentas. La corriente muralista chicana adopta los viejos símbolos y temas prehispánicos, los héroes de la historia de México, varios de ellos aparecidos después de 1848, Benito Juárez, Zapata, como resultado de una comunicación y un arraigo formidables. Al lado de estas imágenes se incluyen la de los líderes chicanos, César Chávez y causas y representaciones propias como la lucha por el empleo o la igualdad de oportunidades, junto con manifestaciones que hacen de la cultura chicana, una órbita propia y original.

El origen del movimiento muralista se encuentra en Vasconcelos, personaje vital de la historia de México en el presente siglo, residente de la frontera en su niñez. A casi cien años de haber experimentado las vivencias que dieron lugar a su vocación cultural nacionalista, Vasconcelos prosigue su vigorosa interacción.

Verdad es que este episodio tuvo lugar hace aproximadamente un siglo, y fácilmente se identificaría como un pasaje histórico lejano, pero, como se apuntaba, Vasconcelos levantó los cimientos del sistema educativo actual en México, y más importante, su experiencia de asimilación y choque no difiere gran cosa de la de los trabajadores migrantes, los México-Americanos o los fronterizos que de alguna manera sufren la discriminación, el menoscabo o la persecución, que incluso puede ser más grave y calar más profundamente. Podrá haber muchas miles de personas en México que anhelan la "Disneylandización" de la intimidad y del vivir colectivo, pero muchos de los que viven en el escenario directo de la interrelación, que son parte misma del flujo y reflujo plurales de las dos formaciones sociales, aunque no puedan evitar el deslumbramiento por la prosperidad de nuestro vecino y reciban influencias culturales, serán los principales abogados de la afirmación nacionalista en todos los órdenes.

Jorge Bustamante ha dicho que somos y queremos seguir siendo distintos. Lo importante es que lleguemos a desentrañar, las dos partes, el complejo y engañoso significado de lo que nos hace diferentes. El conocimiento mutuo, franco y despejado, en la tolerancia, sin estereotipos simplistas y prejuiciados, exento de generalidades superficiales, podrá lograr una interacción fecunda entre una cultura que, por los soportes económicos y su dinámica intrínseca, es dominante, y otra cultura que, a través del tiempo y por su intensidad e inmanencia, ha probado ser eterna. Los académicos tienen mucho que hacer en este campo, sentar las bases de la comunicación y entendimiento que posibiliten políticas oficiales más fluidas y venturoosas.



LA REGIÓN FRONTERIZA Y LAS  
POLÍTICAS NACIONALES

IV

THE BORDER REGIONS AND NATIONAL  
POLICIES



# FRONTERA, POLÍTICA REGIONAL Y POLÍTICAS NACIONALES EN MÉXICO

JESÚS TAMAYO

## CONTENIDO

El presente trabajo intenta aproximarse a la relación existente entre las políticas globales y las políticas regionales fronterizas del gobierno mexicano. Su objetivo es entender mejor el actual escenario fronterizo para prever su desarrollo en los años por venir.

Este documento reseña, primero, los principales antecedentes del actual liberalismo económico fronterizo, apuntando algunos de los acontecimientos que tuvieron lugar en el interior de México y los Estados Unidos y que influyeron en la vida económica, política y social de la región. Más adelante, este trabajo se orienta al análisis de la época reciente; señala el renacimiento del liberalismo en el extremo norte de México y describe después las políticas regionales que nacieron con el Programa Nacional Fronterizo en 1961 y culminaron con el Programa de Comercialización Fronteriza en 1971. Atención especial merece el periodo actual. Se observan con detenimiento los principales hechos que llevaron a la crisis de 1982 y se analiza su influencia en el extremo norte. Finalmente, se describen las características de la nueva política económica surgida a partir de diciembre de 1982 y se hace hincapié en algunos de sus principales efectos en las zonas fronterizas del norte.

En su parte final, este documento menciona algunos elementos que pueden ayudar a definir las principales tendencias del actual escenario fronterizo.

## INTRODUCCIÓN

## I. LOS ANTECEDENTES

*La antigua zona libre: 1859-1909*<sup>1</sup>

1. La primera decisión conocida de política regional fronteriza que se le conoce al gobierno nacional mexicano, fue la declaratoria de un régimen de *libre importación* de bienes de consumo para la entonces escasa población del norte del Estado de Tamaulipas que el Tratado de Guadalupe Hidalgo había convertido en fronteriza.<sup>2</sup> Con el objetivo expreso de abatir el costo regional de la vida y así contener la emigración de mexicanos hacia el interior de Tejas, en 1861 el gobierno de Benito Juárez ratificó el llamado régimen de *zona libre* decretado tres años atrás por el gobernador y por el jefe militar de Tamaulipas.

Por esos años, la guerra civil estadounidense (1861-1865) convirtió las localidades *libres* mexicanas en pasos obligados de las exportaciones e importaciones (algodón y armas, respectivamente) de la Confederación sureña, lo que impulsó la actividad económica de las localidades mejor ubicadas. Terminada la guerra, la *zona libre* sirvió de plataforma para la introducción de contrabando a los Estados Unidos (y al interior de México); por esa razón el gobierno norteamericano protestó enérgicamente contra la existencia de la *zona libre* mexicana. El Presidente Grant inclusive amenazó con represalias en octubre de 1869. Herido en su orgullo, el Congreso mexicano no sólo ratificó la *zona libre* de Tamaulipas, sino que en noviembre de 1870 decretó su ampliación a Nuevo León, Coahuila y Chihuahua. El conflicto binacional derivado de la existencia de la *zona libre* mexicana ensombreció, durante la segunda mitad del siglo XIX, las de suyo difíciles relaciones bilaterales.<sup>3</sup>

2. Hasta la tercera década de este siglo, no hallamos políticas elaboradas desde el gobierno central mexicano orientadas a sus territorios del extremo norte (a menos que entendamos como tales a las campañas

<sup>1</sup> Una exposición amplia de este punto puede hallarse en *Zonas Fronterizas (México-Estados Unidos)*. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE, A. C., 1983. Colección Ensayos, 2.

<sup>2</sup> Ya desde su primer año de vida la Nación mexicana había conocido este tipo de solicitudes. En 1822, la Junta Provincial de Nuevo México pidió al gobierno central le concediera a aquella provincia libertad de comercio con los Estados Unidos.

<sup>3</sup> Cfr.: FRANCISCO R. CALDERÓN, *La vida económica: La república restaurada* en *Historia Moderna de México*, Daniel Cosío Villegas (Coord.). México, Hermes, 1965, pp. 282-294. Cfr. también: DANIEL COSÍO VILLEGAS, *Estados Unidos contra Porfirio Díaz*, México, Editorial Hermes, 1956.

exterminadoras de indígenas que caracterizaron al porfiriato).<sup>4</sup> A lo largo de la segunda mitad del siglo pasado encontramos, eso sí, diversas políticas nacionales que tuvieron repercusiones regionales significativas; entre ellas destacan las políticas porfiristas de colonización y baldíos (asociadas estas últimas a la introducción de los ferrocarriles), y de concesiones mineras (que explican el origen de muchos de los actuales asentamientos urbanos fronterizos). Tampoco encontramos políticas regionales durante el periodo revolucionario, aunque el movimiento armado tuvo un particular impacto demográfico en el norte de México. Por otra parte, la Guerra de Secesión no fue la única influencia estadounidense en el desarrollo regional fronterizo mexicano del último tercio del siglo XIX; a lo largo de los setenta años que van de 1861 a 1930, la consolidación del desarrollo mercantil del suroeste estadounidense, algunos acontecimientos y decisiones políticas de origen federal y otras más de carácter estatal, tuvieron efectos significativos en las pequeñas economías locales y regionales del extremo norte de México. Entre aquellos hechos podemos señalar: el descubrimiento de oro en California (1848), acontecimiento que aceleró su población,<sup>5</sup> la extensión del sistema ferroviario estadounidense y su penetración hasta los centros mineros mexicanos,<sup>6</sup> las obras de infraestructura hidráulica que hicieron posible la explotación agrícola intensiva en los valles de Tejas y California, la decisión federal de hacer de San Diego la más importante base naval del Pacífico, la llamada *ley seca* con la que se inicia la época de la prohibición (de la venta de bebidas alcohólicas) (1912-1933), la implicación estadounidense (1917) en la Primera Guerra Mundial (1914-1919), las regulaciones que desembocaron en la primera Ley Migratoria (1917-1924), y, finalmente, la depresión económica (el llamado *crack*) de 1929 que devolvió a su país de origen a miles de compatriotas.<sup>7</sup>

<sup>4</sup> La llamada Guerra del Yaqui, por ejemplo, que duró 24 años, de 1885 a 1909. Cfr.: FRANCISCO DEL PASO Y TRONCOSO, *Las guerras con las tribus yaqui y mayo, 1905*.

<sup>5</sup> Alrededor de 1842, algunos colonos estadounidenses habían comenzado a asentarse más allá de las fronteras de los Estados Unidos, en Oregon y en la California central, adonde llegaban desde Missouri a través del "Oregon trail". Alrededor de 1845 las caravanas se incrementaron drásticamente. En 1848, en Sutter's Mill, California, se descubrió oro y se inició la llamada "gold rush". Cfr.: GERALD GUNDERSON, *A new Economic History of America*, McGraw-Hill, 1976.

<sup>6</sup> En 1850, los Estados Unidos contaban con menos de 160 kilómetros de vías ferroviarias, las cuales crecieron a 4 mil 800 en 1840; en 1860, 48 mil kilómetros estaban ya en servicio. (Cfr.: GERALD GUNDERSON, *op. cit.*); en 1869 se terminó la línea transcontinental y los mercados del este se abrieron para los productores del oeste, y viceversa. Para 1916, año de su máxima extensión, la red ferroviaria estadounidense alcanzaba más de 400 mil kilómetros. (Cfr. también: *Railroads. The Great American Adventure* (Charlton Ogburn y James A. Sugar). National Geographic Society, 1977).

<sup>7</sup> El ingreso nacional estadounidense cayó en términos reales en un 36 por

*La moderna zona libre y la libre importación fronteriza:  
Primera época. 1933-1965*

1. La primera decisión relevante de política económica tomada por los gobiernos postrevolucionarios y orientada específicamente al extremo norte de México consistió en el restablecimiento del régimen de *zona libre*. En 1933, durante la administración presidencial interina del General y antiguo gobernador del entonces territorio de la Baja California Norte, Abelardo L. Rodríguez, se crearon los *perímetros libres* de Ensenada y Tijuana.<sup>8</sup> En 1937, Lázaro Cárdenas extendió este régimen fiscal a todo el territorio de la Baja California Norte. A las pequeñas localidades fronterizas del norte y del noreste de México ubicadas fuera de la *zona libre* se les permitió también la *libre importación* de bienes de consumo doméstico, al amparo de la Ley Aduanal.<sup>9</sup>

La razón principal que se adujo entonces para el restablecimiento de la *zona libre* californiana y para la *libre importación* fronteriza fue la misma que se empleó después, en 1938, al ampliarla con la zona llamada *parcial* de Sonora, y en 1939 para extenderla al territorio de la Baja California Sur; ésta fue: proteger el nivel de vida local en tanto se alcanzaba el rescate de los mercados fronterizos. También ésta ha sido la razón oficial para prorrogarla sucesivamente en 1946, 1949, 1952, 1967, 1972, 1977, 1978 y 1985.<sup>10</sup>

---

ciento en el periodo de cuatro años que duró la declinación económica; como la población continuó creciendo durante el periodo, la pérdida *per capita* fue aún mayor. Cfr.: GERALD GUNDERSON, *op. cit.* Acerca de los efectos sobre los trabajadores mexicanos en aquel país, Cfr.: MERCEDES CARRERA DE VELASCO, *Los mexicanos que devolvió la crisis, 1929-1932*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1974. Colección del Archivo Histórico Diplomático Mexicano.

<sup>8</sup> El sonorense General Rodríguez (1889-1967) pasó su adolescencia en los Estados Unidos y regresó a México a los veinticuatro años a incorporarse al ejército constitucionalista. Ascendido pronto a Teniente Coronel, se le encargó pacificar a los indios yaquis sublevados. A los treinta y un años llegó a General. A los 34 fue nombrado Jefe de Operaciones en el territorio de la Baja California Norte; ese mismo año llegó a ser gobernador del territorio y en esa función se distinguió por la persecución que desató en contra de los chinos asentados en la región. Seis años después renunció a la gubernatura. En 1931 fue nombrado Subsecretario de Guerra; tres meses después, Secretario de Industria, Comercio y Trabajo. Fue el primero en condenar el movimiento obrero de inspiración comunista al que acusó de adoptar "ideas exóticas". A la renuncia de Pascual Ortiz Rubio, pasó a ocupar la Presidencia de la República (1932 a 1934); posteriormente se dedicó a actividades privadas. Su gran habilidad le permitió acrecentar notablemente el capital obtenido en su carrera política, y se convirtió en uno de los empresarios más prósperos de México. Murió en La Jolla, California, E. U., en 1967. (Resumen extraído de la *Enciclopedia de México*, México, 1977.)

<sup>9</sup> Artículo 160 de la Ley Aduanal expedida por el Presidente Cárdenas el 19 de agosto de 1935.

<sup>10</sup> Cfr.: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Disposiciones legales para*

2. Algunos acontecimientos que tuvieron lugar al norte de la frontera después de la depresión económica de los años treintas, tuvieron una influencia significativa en la vida de las localidades urbanas de nuestro extremo norte. Entre aquéllos pueden señalarse: la política "rooseveltiana" de inversión pública<sup>11</sup> y la implicación estadounidense (1942) en la segunda gran guerra (1939-1945), hecho que provocó el nacimiento del Segundo Convenio Bilateral sobre Trabajadores Huéspedes, llamado Programa de Braceros. El flujo de trabajadores mexicanos no se suspendería al término de la Segunda Guerra Mundial (1945); la llamada "guerra fría" desembocó pronto en la intervención militar estadounidense en Corea (1950-1953).<sup>12</sup> Ello mantuvo el interés por la fuerza de trabajo mexicana. Fue, tiempo después, al terminar la actividad militar estadounidense, cuando los trabajadores mexicanos asentados allá, se convirtieron nuevamente en supernumerarios o excedentes, lo que suscitó la segunda gran repatriación masiva y forzosa de trabajadores mexicanos conocida como operación *wet-back* (1954).<sup>13</sup>

Al sur de la frontera también se registraron en este mismo periodo acontecimientos y políticas que influyeron en la vida económica regional. Las más importantes se derivaron de la política nacionalista y redistributiva del gobierno del General Lázaro Cárdenas, cuya influencia fue determinante en la construcción del México contemporáneo. Cabe señalar aquí la Reforma Agraria cardenista y los grandes proyectos hidráulicos y de comunicación. Ello significó, en el extremo norte, el nacimiento del Valle de Mexicali (Distrito de riego N° 14) y la construcción de las presas que darían lugar a los distritos de riego del Bajo Río San Juan y Palestina.<sup>14</sup>

---

*el desarrollo económico fronterizo*, México, junio de 1976; y *Disposiciones legales aplicables a las zonas libres y franjas fronterizas del país*, México, junio de 1979.

Hace medio siglo la Secretaría de Hacienda ya decía que: "... Los perímetros libres que existen en Tijuana y Ensenada, Baja California, y en Cozumel y Payne Obispo, territorio de Quintana Roo, subsistirán por 7 años más, que son los que faltan para completar los 10 que fijó para su funcionamiento la ley que los creó. Despues de esta declaración, la Secretaría de Hacienda agregó que pasados 7 años no habrá más perímetros libres..." Cfr.: "Hace 50 años, 29 de mayo de 1935", *Excélsior*, 29 de mayo de 1985-A-7.

<sup>11</sup> Franklin Delano Roosevelt fue electo Presidente de los Estados Unidos en noviembre de 1932 y tomó posesión en marzo de 1933, en el punto más bajo de la depresión económica. Aunque el juicio de los economistas respecto de su gestión es contradictorio, ésta se caracterizó por incrementar el gasto público, a fin de estimular la economía. El esfuerzo principal de su administración se orientó hacia la banca, la agricultura y la industria. Cfr.: GUNDERSON, *op. cit.*

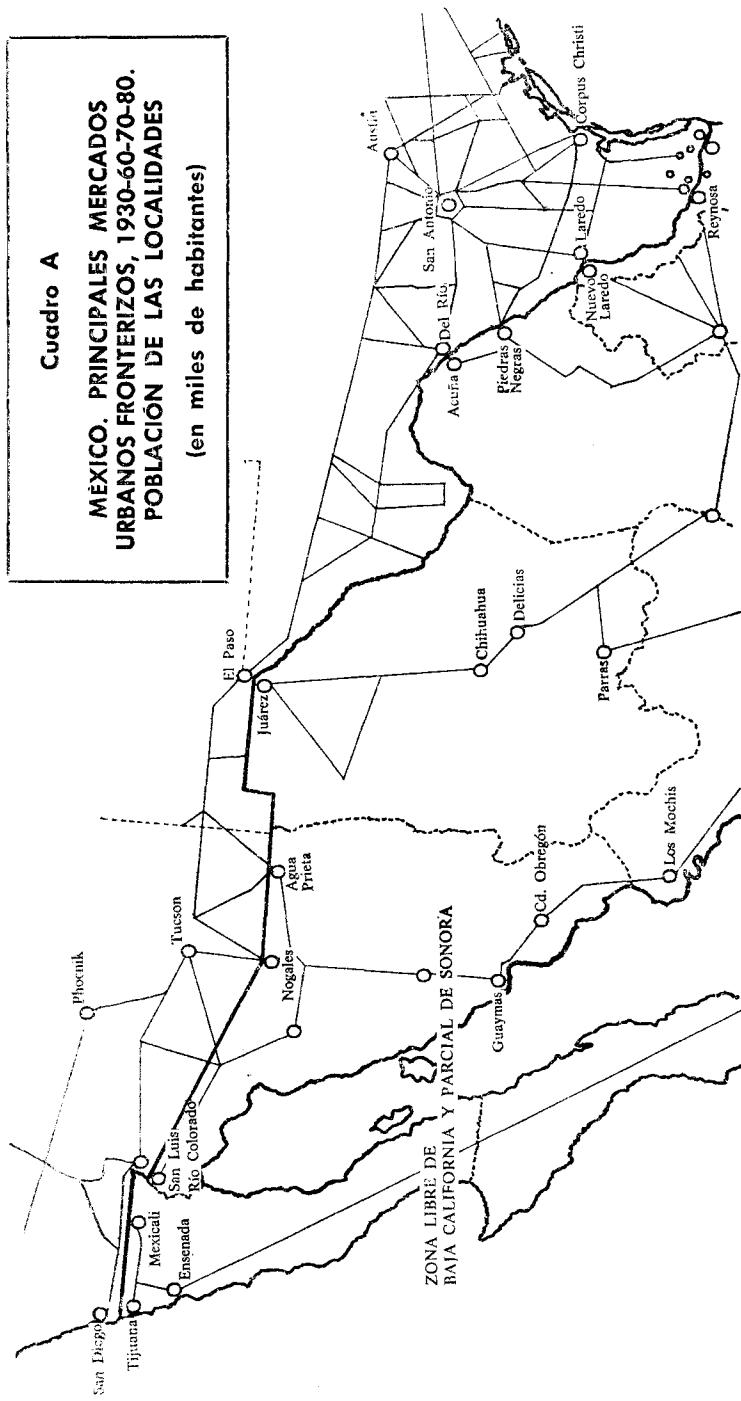
<sup>12</sup> En julio de 1950 los Estados Unidos accedieron a enviar tropas a Corea del Sur, en guerra con Corea del Norte. Se involucraron así en un conflicto que duró tres años. Hasta julio de 1953, se firmaría el armisticio en Panmunjon.

<sup>13</sup> Esta operación hizo volver al territorio nacional a más de un millón de trabajadores. (La mayor deportación masiva conocida.)

<sup>14</sup> Cfr.: ADOLFO ORIVE ALBA, *La irrigación en México*, México, Grijalbo, 1970.

Cuadro A

MÉXICO. PRINCIPALES MERCADOS  
URBANOS FRONTERIZOS, 1930-60-70-80.  
(en miles de habitantes)



Año	Tij.	Ens.	Méx.	SLRC	Nog.	A.P.	Juar.	Acuña	P.N.	N. Lar.	Reyn.	R.B.	Mat.	Total
1930	8	3	15	1	14	5	40	5	16	22	5	1	10	156
1960	152	43	180	28	38	15	262	20	45	93	74	17	92	1,145
1970	341	79	276	51	53	21	415	31	41	152	140	40	141	1,932
1980 <sup>a</sup>	700	150	385	135	100	35	670	45	100	255	230	92	275	3,452
1980 <sup>b</sup>	429		542				544			201	195	55	188	

<sup>a</sup> Proyecciones oficiales anteriores a 1980.

<sup>b</sup> Cifras oficiales del censo 1980.

3. No obstante la retórica oficial que ha rodeado al régimen de *zona libre*, su existencia implica, a nuestro entender, la incapacidad del sistema mexicano para atender cabalmente su mercado interno; es decir, implica el reconocimiento de que la jurisdicción económica de nuestra burguesía no alcanza cabalmente los ámbitos periféricos de la Nación. Se abre así la posibilidad de que la jurisdicción política nominal entre en conflicto con la jurisdicción económica real.

La idea hoy extendida de que el libre comercio contribuye a desarrollar las economías locales o regionales al favorecer la conjunción de fuerza de trabajo barata con máquinas-herramientas modernas, merecería ser revisada, por decir lo menos, a la luz de lo sucedido con el régimen de *zona libre* en el extremo norte de México. Si bien es cierto que algunas localidades antes languidecientes se han visto "revitalizadas" con la presencia de nuevas fuentes de trabajo, también es cierto que con la libre importación no se ha dado un proceso sano de acumulación regional.<sup>15</sup>

En otros trabajos hemos argumentado que la *zona libre* contribuye a la escasa formación (acumulación) de capital local o regional y al debilitamiento de los efectos de los programas de inversión, debido a la fuga constante de recursos desde la región (al menos a la fuga de los "efectos multiplicadores" del ingreso regional). A nuestro entender, también ha contribuido a la inhibición de la producción manufacturera, al peculiar fortalecimiento de la burguesía comercial importadora, al debilitamiento de los vínculos sociopolíticos de la región con el sistema central, y a la dependencia regional respecto de la producción extranjera. En una palabra, ha contribuido al debilitamiento de la comunidad de intereses que está en el sustrato de toda Nación. En suma, la *zona libre* define hoy un complejo escenario de vulnerabilidad económica, social y política que trasciende aquellas regiones y atenta contra el Estado nacional, erosionando el pacto federal. Este régimen de excepción, hoy permanente, sólo ha podido aceptarse como una estrategia económica temporal.<sup>16</sup>

Por otra parte, habría que analizar también sus posibles implicaciones psicosociales; quizá haya podido inducir cierta pérdida de autoestimación

<sup>15</sup> En estricto rigor, la *zona libre* no ha sido completamente libre. A lo largo de los años, los aranceles habrían venido ganando terreno. Esto, al menos formalmente, pues hasta la fecha cualquiera está en posibilidad de introducir los bienes que deseé en el baúl de su automóvil. En otras palabras, la laxitud de los controles mexicanos en nuestra frontera norte son la mejor garantía del régimen de libre importación. Sólo los introductores de bienes voluminosos o en cantidades masivas acuden al régimen de *zona libre* o al de artículos "gancho" para lograr su libre importación o aranceles mínimos.

<sup>16</sup> Cfr.: "Cap. II. La integración de la población fronteriza mexicana al universo de consumidores de bienes estadounidenses" en *Zonas Fronterizas...*

social, expresada en el deseo subconsciente (a veces explícito) de ser como los "otros".<sup>17</sup>

4. Si bien la voluntad política en favor de la *zona libre* ha sido invariable en los últimos cincuenta años, no lo ha sido el ámbito fronterizo al cual se dirige tal régimen. Aquél ha cambiado radicalmente de 1933 a 1985.<sup>18</sup> Con su población ha crecido su diferenciación respecto del resto del sistema mexicano, que a partir de aquellos años inició la construcción de un régimen *proteccionista*.<sup>19</sup> Aunque confuso en sus inicios, el proteccionismo mexicano se hizo explícito a mediados de la década de los años cuarenta. Desde entonces se definieron en nuestro país dos regímenes fiscal-arancelarios, diferenciados espacialmente y frecuentemente contradictorios: el nacional proteccionista (derivado de la estrategia de sustitución de importaciones) y el fronterizo liberal. A lo largo de los años, la demanda por la *zona libre* se ha convertido en una demanda regional de tratamiento arancelario excepcional.<sup>20</sup> Esta contradicción, insignificante durante los años cuarentas y cincuentas, habrá de ahondarse con la creciente importancia económica de la población del extremo norte, en especial con el crecimiento poblacional y económico derivado del Programa de Industrialización *Fronteriza* que se iniciará en 1965 y que, como apuntaremos adelante, también viajará en contra del curso natural del proyecto *nacional* de industrialización.

<sup>17</sup> Cfr.: MARGARITA NOLASCO y MARÍA LUISA ACEVEDO, *Los años de la frontera (espejismos de una nueva generación)*. México, Editorial Océano/Centro de Ecodesarrollo, 1985.

<sup>18</sup> Los mercados a los que se asignó un régimen económico *liberal* en 1933, contaban entonces con 150 mil habitantes; en 1980 alcanzaban casi tres y medio millones de habitantes (ver cuadro A).

<sup>19</sup> El siglo diecinueve mexicano se caracterizó por el conflicto entre liberales y conservadores. Los mexicanos avanzados de entonces hicieron suyo el liberalismo político, pero evitaron el libre cambio doctrinal, creando una suerte de "proteccionismo liberal". Cfr.: JESÚS REYES HEROLES, *El Liberalismo Mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1974 (2<sup>a</sup> ed.). Cien años más tarde, pasada la guerra civil revolucionaria, México haría suyo trabajosamente un modelo de desarrollo que los especialistas llamarían "hacia dentro". Hoy, el nuevo liberalismo mexicano (en parte modernizador, en parte servil a los intereses estadounidenses) intenta desmantelar el viejo aparato proteccionista del Estado mexicano.

<sup>20</sup> El reciente proceso de liberalización comercial que se manifiesta en el interior de México en la sustitución de los permisos previos por aranceles, en la frontera norte, tradicionalmente "liberada", se materializa hoy en la desaparición oficial de los escasos impuestos de importación. Según información periodística, en fecha reciente el delegado estatal de la SECOFI anunció que a la fecha han sido "liberadas" 8 mil 168 fracciones que se encontraban dentro del rubro del impuesto general de importación. Señaló que 740 fracciones se encuentran aún sujetas a gravamen fiscal y que sólo 376 quedarán bajo el régimen de permiso previo dentro de la zona libre del Estado. Cfr.: "Liberación de fracciones arancelarias". *El Mexicano*, Mexicali, B. C., 8 de noviembre de 1986.

## II. EL ÚLTIMO CUARTO DE SIGLO

*Los años de los programas fronterizos: Segunda época de la moderna zona libre, 1961-1982*

1. Las acciones recientes del gobierno mexicano que han intentado influir en el desarrollo fronterizo arrancaron en 1961, año en que se hizo nacer el Programa Nacional Fronterizo (PRONAF), organismo que se dedicó principalmente a la construcción de algunos edificios públicos y de algunas obras de infraestructura en las principales localidades del extremo norte. El saldo del PRONAF es discutible, pero lo cierto es que pronto se vio arrollado por múltiples acontecimientos externos a aquellas regiones y al país en su conjunto.

En efecto, a finales de los años cincuentas, en el ámbito de las actividades industrial-manufactureras, se conjugaron una serie de avances técnicos que hicieron económicamente rentable el desplazamiento físico de ciertas fases de algunos procesos productivos hacia algunas áreas periféricas del sistema internacional, donde el ahorro en salarios podría compensar con creces el costo del desplazamiento. Nacieron así numerosas *zonas francas* en países en vías de desarrollo y en antiguos enclaves comerciales que pronto se convirtieron en enclaves manufactureros. Las regulaciones estadounidenses (es casi innecesario decir que fue la industria manufacturera de este país la que primero sacó ventaja de los avances en el transporte y en la microelectrónica) se adecuaron con el propósito de que productos semielaborados salieran de aquel país a ser objeto de procesos “intensivos en mano de obra” (ensamblado y soldado principalmente) en alguna *zona franca* y regresaran a territorio estadounidense para ser terminados y consumidos o reexportados.<sup>21</sup> Éste era el contexto en el que, a principios de los años sesentas, alguien sugirió al gobierno mexicano la utilización de la *zona libre* mexicana como *zona franca*, que en muchos sentidos ya lo era. Así, en 1965 nació el Programa de Industrialización Fronteriza (PIF), que legalizó el establecimiento de numerosas plantas “maquiladoras” en las principales áreas urbanas del extremo norte de México.<sup>22</sup>

2. En 1970, cinco años después de nacido el Programa Industrial Fronterizo (PIF), en números redondos se registraron 30 mil puestos

<sup>21</sup> Esta forma de socialización o internacionalización de la producción ha tenido tal fuerza que, desde esos años, los sindicatos estadounidenses no han podido contener la fuga de puestos de trabajo. Los promotores de la “subcontratación internacional” señalan que las actividades manufactureras *off-shore* (en las afueras) son necesarias para que algunos sectores industriales recuperen competitividad frente a la producción extranjera, principalmente frente a las exportaciones japonesas.

<sup>22</sup> Para ello sólo fue necesario reglamentar el párrafo 3º del artículo 321 del Código Aduanero entonces en vigor.

de trabajo en el “subsector” maquilador; en 1975 la ocupación habría crecido a 60 mil; en 1980 se hablaría de 120 mil asalariados en dicho “subsector”; hoy, en 1985, se alcanza casi un cuarto de millón de trabajadores. Así, en sus veinte años de existencia, la participación del proyecto maquilador en la industrialización nacional seguramente ha llegado al 10%;<sup>23</sup> obviamente, es su “subsector” más dinámico.

Cuadro I

**MÉXICO. INDUSTRIA MAQUILADORA DE EXPORTACIÓN. NÚMERO DE PLANTAS Y DE TRABAJADORES OCUPADOS EN ELLAS**

	Plantas	Trabajadores (miles) *
1965	12	3
1970	120	20.3
1975	454	67.2
1980	620	119.6
1981		131.0
1982		127.0
1983		150.9
1984		199.7
1985 **	740	206.3

FUENTE: INEGI, SPP, *Estadística de la Industria Maquiladora de Exportación*, 1985.

\* Personal ocupado total; obreros y empleados.

\*\* Primer semestre de ese año.

La presencia de la “industria maquiladora” también ha desplazado hacia el norte el centro de gravedad de las actividades industrial-manufacturera de nuestro país. Si tradicionalmente los centros de desarrollo industrial han sido el Valle de México y los alrededores de Monterrey (que participaban en 1970-75 con el 50-60% de la actividad industrial nacional), la creciente presencia de la “industria maquiladora” fronteriza probablemente ha reducido la importancia relativa de la industria asentada en el centro del país.

Hasta poco antes de 1982, el Banco de México registraba que la venta por servicios de maquila alcanzaba casi un mil millones de dólares anua-

<sup>23</sup> El X Censo Industrial (1975) registró 1.65 millones de trabajadores ocupados en 118 mil establecimientos; en 1970, las cifras habían sido de 1.52 millones de trabajadores y 119 mil establecimientos. No existen datos censales para 1980 y 1985; sin embargo, no es irracional suponer que hoy contamos con no más de tres millones de trabajadores industrial-manufactureros.

les. A cinco años de distancia, con una planta industrial duplicada, los ingresos por servicios de maquila alcanzan hoy un mil quinientos millones de dólares;<sup>24</sup> es decir, se han reducido relativamente. Sin embargo, en el actual escenario de escasez de divisas nadie podría subestimar su importancia.

**Cuadro II**

**MÉXICO INGRESOS POR SERVICIOS DE TRANSFORMACIÓN  
(MAQUILA)**

(millones de dólares)

1980	
1981	976
1982	832
1983	818.4
1984	1,155.3
1985	1,281.2
1986 *	326.5

FUENTES: Banco de México y Nacional Financiera.

\* Primer trimestre de 1986.

3. Es casi innecesario subrayar la relevancia regional del PIF después de haber señalado su importancia nacional. Parece claro que el desarrollo de la "industria maquiladora" no sólo ha transformado la base económica y ha hecho crecer la ocupación y el ingreso regionales (independientemente de que éste, como se ha hecho ver en hojas anteriores, dado el régimen liberal fronterizo, deje escapar sus efectos multiplicadores a las economías estadunidenses vecinas). La presencia de la "industria maquiladora" fronteriza ha introducido también profundas alteraciones en los mercados regionales de trabajo: en la demanda de fuerza de trabajo, al requerir principalmente obreros jóvenes del sexo femenino; en la oferta, al estimular la migración hacia las localidades involucradas. Por otro lado, este "sector" industrial ha modificado significativamente la estructura familiar local al hacer crecer el papel económico de la mujer. Finalmente, el desarrollo de las actividades maquiladoras se asocia al desarrollo de un sector social regional de importancia nacional: la burguesía "maquiladora", integrada por los *administradores* de las filiales mexicanas de las plantas estadunidenses y por los *subcontratantes* mexicanos, éstos también de las empresas estadunidenses. Este

<sup>24</sup> Declaración del Director de la Industria Maquiladora de SECOFIN. Cfr.: "Impulsará SECOFIN a las maquiladoras", en *Excélsior*. 10 de marzo de 1986, A-5.

sector social ha crecido en los años recientes en número e importancia, y a la fecha disputa la hegemonía política en algunas de las localidades del norte de México a la burguesía comercial importadora, que durante décadas la ha detentado. Esta "nueva clase" ha nacido asociada a los intereses estadunidenses y a lo largo de los años ha desarrollado con ellos una "comunidad de destino" cuya expresión política presenciaremos en los años por venir.

En suma, el crecimiento del sector "maquilador" ha originado el surgimiento de "trabajadores industriales" extremadamente especializados, el desarrollo de un nuevo sector de la burguesía regional (asociado a las actividades de supervisión y control en aquella "industria"), y un proceso de urbanización casi irreversible (en un ambiente geográfico, económico y político que difícilmente puede proveer las necesidades básicas de agua y alimentación); en una palabra, ha incrementado las condiciones objetivas de la vulnerabilidad regional y ha hecho pensar a algunos que nuestra integración económica con los Estados Unidos avanza lenta, pero seguramente.

4. Es necesario apuntar algunas diferencias entre el Programa de Industrialización Fronteriza (PIF), nacido en 1965, y el proyecto de industrialización implícito en la política económica nacional desde los años de la postguerra (1946-...).<sup>25</sup>

Al inicio de la década de los años setentas, ya era posible reconocer en nuestro país dos proyectos de desarrollo industrial diferenciados: el global nacional, llamado "sustitutivo de importaciones", y el proyecto "maquilador" del PIF cuyo ámbito específico de acción era el extremo norte de México, y el cual intentaba aprovechar sus ventajas de localización convirtiendo a aquellas regiones en "plataformas de exportación".

En ambos proyectos se invitó a participar a la inversión extranjera (IED), aunque para el joven proyecto fronterizo se hicieron más laxas las regulaciones vigentes. Las diferencias en el tipo de inversión que atrajo cada uno de los proyectos en cuestión están relacionadas con el mercado al que intentan servir y con los determinantes de la decisión empresarial de relocalización industrial. Mientras que las plantas que se asentaron en el interior del país, a partir de la postguerra, se orientaron al mercado interno, la "industria maquiladora" fronteriza, nacida después de 1965, se orientó hacia el mercado externo; por otro lado, mientras que el interés empresarial que animaba a las primeras fue crecer

---

<sup>25</sup> La diferencia obvia es de orden espacial; por definición, el proyecto nacional supone su cobertura global, mientras que el alcance explícito del PIF es de orden regional. Como quiera que ningún proceso de industrialización es espacialmente homogéneo, el proyecto nacional condujo a la concentración industrial en el Valle de México y los alrededores de Monterrey; éste era el entorno industrial cuando al PIF se le asignaron como ámbito específico las principales áreas urbanas del extremo norte de México.

con el mercado doméstico, el objetivo explícito de la segunda fue incrementar su competitividad a través de la minimización de salarios. Lo anterior arrastró otra diferencia entre ambos proyectos, esta vez en relación con su grado de integración al sistema industrial mexicano. Mientras que la inversión localizada en el interior de México se enlazó más o menos horizontalmente con el sistema industrial preexistente, la inversión fronteriza nació (y crece hoy) articulada verticalmente al sistema estadounidense.<sup>26</sup>

El grado de participación del capital extranjero en los dos proyectos ha sido también diferente; su participación en el modelo fronterizo es significativamente mayor.<sup>27</sup>

Las expectativas del país receptor, respecto de los dos modelos de industrialización, también son diferentes. Mientras que en el antiguo modelo el interés nacional explícito consiste en sustituir importaciones, en el modelo reciente o fronterizo el objetivo explícito estiba en obtener divisas a través de la exportación de fuerza de trabajo.

Las contradicciones o las tensiones que se desprenden de la coexistencia, bajo un mismo ámbito nacional, de dos proyectos económico-políticos tan diferenciados, sólo pueden ser toleradas en la medida en que el norte de México está relativamente más desvinculado del sistema central. No obstante, el desarrollo reciente de los sistemas de comunicación ha acercado "la frontera" al centro del país y ha incrementado las tensiones.

5. La administración presidencial de Luis Echeverría (1970-76) contribuyó también, en su momento, a la estructuración del proyecto de desarrollo fronterizo. En diciembre de 1971 echó a andar el llamado Programa de Comercialización Fronteriza (PCF), que superpuso a los regímenes vigentes de libre importación fronteriza (*zona libre y libre importación doméstica*). La esencia del PCF consistió en extender a los comerciantes locales la autorización de libre importación de bienes de

---

<sup>26</sup> Una exposición más amplia de las diferencias entre los proyectos de industrialización nacional y fronteriza, ha sido hecha en: JOSÉ LUIS FERNÁNDEZ y JESÚS TAMAYO, "Consideraciones en torno a alternativas de complementariedad para la industria localizada en el extremo norte de México". Documento presentado a la Conferencia sobre Estrategias y Política Industrial: México-Estados Unidos, SECOFIN/Universidad de Texas, Austin, Texas, y Cuernavaca, Mor., febrero y agosto de 1984. Una versión en inglés ha sido publicada bajo el título de: "Industry on the Northern Border of Mexico" en *Industrial Strategy and Planning in Mexico and the United States* (Sidney Weintraub, editor), Westview Press, 1986.

<sup>27</sup> Según una encuesta llevada al cabo en 1978 por el Centro de Investigación y Docencia Económicas, el 53% de las plantas maquiladoras fronterizas declaraba su capital 100% extranjero. Otro 9% declaraba capital extranjero mayoritario. Cfr.: "La industria maquiladora de exportación de las zonas fronterizas del norte de México (Reporte final de Investigación). Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE, A. C., México, 1980 (mimeo).

consumo que se otorgaba desde 1933 sólo a los *residentes*, aduciendo que de esta manera el consumidor no necesitaría traslarse a la localidad vecina para hacer sus compras regulares, y que reteniéndole en territorio nacional podría inducirse a incrementar sus compras de bienes nacionales. El volumen de las importaciones se sujetaría a una cuota global por localidad, que sería autorizada por los Comités de Promoción Económica. Este tipo de importaciones recibió el nombre de "importaciones gancho".

La crisis mexicana de 1986, el "boom" petrolero y la depresión económica que se inicia en 1982 afectaron el monto de las importaciones de artículos "gancho". Un arranque vigoroso las habría llevado a sumar casi dos mil millones de pesos (160 millones de dólares) en sus primeros cuatro años. Pronto se recuperaron del tropiezo que significó la devaluación de 1976, pero encontraron un límite claro en 1982.

### Cuadro III

#### MÉXICO. ARTÍCULOS GANCHO. MONTOS AUTORIZADOS<sup>1</sup>

(millones)

Año	Millones de pesos	Millones de dólares <sup>3</sup>
1976	1,643.1	96.7
1977	2,375	118.0
1978	3,478	152.7
1979	4,619	202.6
1980	5,762	251.1
1981	7,227	295.0
1982	8,625	151.0
1983	12,721	84.8
1984 <sup>2</sup>	33,388	180.5

FUENTE: SHCP. Dirección General de Promoción Fiscal.

<sup>1</sup> Incluye sólo montos autorizados por el Gobierno Federal; faltan las ampliaciones locales.

<sup>2</sup> Incluye las importaciones de artículos gancho realizadas a través de la zona libre de Baja California y parcial de Sonora.

<sup>3</sup> Estimación con promedios anuales de la tasa de cambio.

Dentro del Programa de Comercialización Fronteriza también deben incluirse algunos estímulos y facilidades fiscales otorgados al establecimiento de centros comerciales y a la "conurrencia" de productos mexicanos a la frontera. Entre éstos destacaban positivamente los Certificados de Devolución de Impuestos (CEDIS). Como muchas iniciativas

llevadas al cabo desde la cúpula del poder político, pronto vieron evapórase sus aspectos positivos al tiempo que se consolidaron sus tendencias menos deseables; así, los estímulos a "la concurrencia (de productos nacionales a la zona) fronteriza", desaparecieron, mientras que la libre importación masiva de bienes de consumo tomó carta de naturalización. Hoy, los comerciantes locales simplemente negocian anualmente con las autoridades de comercio la magnitud de las cuotas por ser aprobadas. El Programa de Comercialización Fronteriza (PCF), junto con el Programa de Industrialización Fronteriza (PIF), constituyeron en los años setenta la estrategia oficial de desarrollo fronterizo, llamada en sus documentos Programa de Fomento Económico Fronterizo, el que debería ser "ejecutado" por la Comisión Intersecretarial para el Fomento Económico de la Franja Fronteriza Norte y Zonas y Perímetros Libres del País.<sup>1</sup>

Hemos señalado en otro lugar que, a nuestro parecer, los determinantes del nacimiento y ulterior desarrollo del Programa de Comercialización Fronteriza habría que buscarlos entre el complejo de intereses comerciales, locales y regionales. En 1970, los mercados urbanos fronterizos contaban con casi dos millones de "libres" consumidores de importaciones domésticas al amparo del artículo 285 del Código Aduanero (ver cuadro A); hoy cuentan con cerca de cuatro millones. Los beneficiarios de la libre importación de "artículos gancho" han sido los comerciantes locales que en buena medida han desplazado al importador "hormiga" (pequeño importador), obteniendo así parte del margen de comercialización del minorista estadounidense.<sup>2</sup>

En suma, las características principales del escenario económico fronterizo han sido su tradicional integración al mercado de bienes de consumo de origen estadounidense, integración más que proporcional a la que se observa en el interior del país, y su también tradicional articulación al sistema productivo estadounidense, articulación que se ha materializado en "commuters" y "braceros" (hoy llamados indocumentados) y que se ha reforzado en fechas recientes con la presencia de la maquila de exportación.

Ante este escenario nuestra respuesta ha sido defensiva y tardía. La retórica del rescate de los mercados fronterizos, retórica que pudo tener sentido antes de 1960, es hoy obsoleta ante el resurgimiento del liberalismo económico que se legitima con la creciente internacionalización de la producción y del comercio, y ante la escasez de estrategias estatales

<sup>1</sup> Un análisis crítico de la congruencia de ambos programas puede encontrarse en: JOSÉ LUIS FERNÁNDEZ SANTISTEBAN, "Algunas consideraciones sobre los Programas de Industrialización y Comercialización Fronteriza: efectos y perspectivas" en *La Frontera del Norte: integración y desarrollo*. Roque González Salazar (comp.), México, El Colegio de México, 1981.

<sup>2</sup> Una exposición pormenorizada del PCF puede encontrarse en TAMAYO Y FERNÁNDEZ, *Zonas fronterizas...*, pp. 71-80.

y alternativas de real desarrollo regional. El proceso avanza ante nuestra inmovilidad. Sólo somos observadores de sus efectos sociales y políticos; peor aún, el Estado mexicano no los ha querido advertir siquiera.

### LOS AÑOS RECENTES<sup>3</sup>

1. Los últimos meses de la administración presidencial de Luis Echeverría (1970-1976) estuvieron marcados por su conocido enfrentamiento con algunas organizaciones de empresarios, quienes en pocos meses lograron erosionar la legitimidad de su estrategia de *desarrollo compartido*. En 1976, una primera gran fuga de capitales desembocó en la “flotación” del peso frente al dólar, devaluación que, independiente mente del efecto político que desató y que hoy es parte de la historia reciente, tuvo un impacto significativo en las economías urbanas del norte de México. En lo que a la frontera atañe, la crisis de 1976 fue el ensayo general de lo que habría de ser la crisis de 1982: incremento repentino del costo de la vida, reorientación del consumidor local hacia los bienes de origen nacional y consecuente desplome de las ventas a los mexicanos en el comercio regional estadounidense, descubrimiento de la inexistencia de redes adecuadas de distribución de bienes desde el centro de México, desabastecimiento local de algunos bienes (derivado de las compras estadounidense), etcétera.

La vulnerabilidad regional vecina ante las fluctuaciones económicas del sur de la frontera llevó a la elaboración de algunos estudios académicos. No obstante, esta preocupación fue, fundamentalmente, un hecho local y estadounidense.<sup>4</sup>

2. Hoy está por demás señalar que la política económica diseñada en 1976 por la nueva administración esperaba expandir el “sector petroliero” y sobre él acelerar el desarrollo de la industria nacional. Ya tiene cierta importancia señalar que, a tal fin, uno de los instrumentos utilizados fue una tasa de cambio fija; un peso crecientemente sobrevaluado debería contribuir a transferir parte de la renta petrolera a la inversión industrial.

Aunque el destinatario directo de esta política fue el sector empresarial importador, otra beneficiaria fue la burguesía urbana, importadora de todo tipo de bienes de consumo estadounidense. Deseosa de sacar

<sup>3</sup> Algunos de los conceptos de los dos apartados siguientes resumen algunas ideas expresadas en: “The Northern Border of Mexico and the Crisis of 1982: A Few Preliminary Observations”, en *The U. S. and Mexico: Borderland Development and the National Economies*, L. J. Gibson and Alfonso Corona (editores), Boulder/London, Westview Press, 1985.

<sup>4</sup> Por ejemplo: ELLWYN R. STODDARD and JONATHAN P. WEST, “The impact of Mexico’s peso devaluation on selected U. S. border cities”, Tucson, Arizona, SW Borderlands Consultants, 1977 (mimeo).

provecho de la progresiva sobrevaluación del peso, incrementó sus importaciones y pronto se acostumbró a hacer turismo suntuario y a comprar inmuebles y servicios médicos en el extranjero; vivió el anunciado periodo de "administración de la abundancia". Pocos parecían entonces querer percibirse de que un peso crecientemente fuerte hacía que crecieran aún más las importaciones y que se desaceleraran los ingresos por concepto de exportaciones no-petroleras y por la venta de servicios turísticos.

Entre los importadores beneficiados por la sobrevaluación del peso se encontraron los entonces tres y medio millones de habitantes del extremo norte (ver cuadro A), cuya integración al mercado de bienes y servicios estadounidenses, como hemos apuntado aquí, tiene raíces históricas. De 1978 a 1982, un peso cada vez más sobrevaluado les *subsidió* la compra de bienes y servicios importados. La tasa de cambio, sostenida con divisas petroleras, hacía ver "caros" los escasos bienes mexicanos que llegaban al extremo norte; por el contrario, volvía "baratos" los bienes importados. (Ello desalentó aún más la de suyo escasa producción local de bienes.) A la demanda fronteriza de importaciones pronto se sumó la demanda del interior de México, y el comercio de importaciones (fundamentalmente productos eléctricos y electrónicos) floreció en ambos lados de la frontera. El comercio local vivió un periodo de expansión, lo que ratificó su importancia política. Los empresarios "maquiladores", si bien ya entonces numerosos, no disputaban todavía a las Cámaras locales de comerciantes la hegemonía política regional.

En suma, la política de tipo de cambio (uno de los instrumentos de la política económica de López Portillo, obviamente delineada por razones extrafronterizas) tuvo una influencia regional extraordinaria; alentó la actividad de algunos sectores e inhibió la de otros, lo que se reflejaría a poco andar en términos demográficos y sociopolíticos. A querer o no, tuvo una influencia que hubiera querido para sí cualquier plan regional de desarrollo. En estos años de expansión (1978-81) se inaugura el periodo de políticas nacionales con avasalladores "efectos de arrastre" regionales.

3. La caída de los precios internacionales del petróleo, a mediados de 1981, y el crecimiento de las tasas de interés en los mercados internacionales de capital (del 6.5% en 1977 a 16.7% en 1981, según el Banco de México) golpearon seriamente a la economía mexicana. La reducción de los ingresos y el crecimiento de los egresos incrementaron una brecha en balanza de pagos que tuvo que ser financiada con nuevos créditos, más onerosos y a menor plazo.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> El criterio oficial al respecto se resume en las declaraciones del entonces Secretario de Patrimonio y Fomento Industrial, a principios de 1982: "Si nos prestan, es que tenemos con qué pagar."

Como seis años atrás, el gobierno, enfrentado a la crisis, hizo "deslizar" el peso frente al dólar y a mediados de febrero de 1982 la tasa de cambio llegó a 1.26. Sin embargo, la velocidad del "desliz" fue insuficiente; como en 1976, la fuga masiva de capitales precedió a la "macrodevaluación". El 17 de febrero, al retirarse el Banco de México del mercado cambiario, la relación de cambio llegó a 1.38. No obstante las dificultades mexicanas, los bancos siguieron ofreciendo algunos créditos a plazos más cortos (dos años en promedio, en vez de siete) y a tasas de interés mayores. Aunque la actividad política derivada de las elecciones presidenciales de julio de 1982 restó visibilidad interna a la inminente crisis, de febrero a julio ahorradores y especuladores estuvieron comprometidos en la fuga de capitales.

México se enfrentó a la insolvencia financiera a principios de agosto de 1982. Una nueva devaluación llevó la tasa de cambio a 1.75. Un primer sistema dual de tasas de cambio, la congelación de los depósitos en dólares en la banca mexicana (mexdólares), la virtual suspensión de pagos al extranjero y el surgimiento de un tercer tipo de cambio fueron muestra del descontrol cambiario de agosto. Finalmente, el día primero de septiembre, el Presidente López Portillo decretó la *nacionalización de la banca y el control generalizado de cambios*, sumando al descontrol la incertidumbre respecto del futuro que tendría este radical viraje en la política económica.<sup>6</sup>

4. La insolvencia de agosto paralizó inicialmente las transacciones internacionales, entre ellas las fronterizas.<sup>7</sup> Al margen del curso de los acontecimientos centrales, y en referencia al ámbito estrictamente regional, cabe recordar aquí que las presiones inmediatas del comercio regional en pocas horas obligaron al gobierno mexicano a prometerle dólares "preferenciales" (Plan de Salvación). El comercio regional estadounidense, por su parte, solicitó a su gobierno que el suroeste fuese declarado "zona de desastre". Ciertamente, la nueva tasa de cambio, al tiempo que encareció súbitamente el costo de la vida en el lado mexicano, reorientó parte de la demanda fronteriza hacia los productos nacionales. A la demanda local mexicana se sumó, en algunos casos, la demanda vecina, y surgió así el desabasto que hizo patente las implicaciones polí-

---

<sup>6</sup> Sería injusto y erróneo atribuir sólo a los factores externos el origen de la depresión económica. Habría que añadir a aquéllos la contribución de la ineficiencia, imprevisión, frivolidad y aún corrupción administrativas que caracterizaron el periodo en cuestión.

<sup>7</sup> Hemos expresado en otros trabajos nuestro punto de vista respecto de la crisis de 1982 y de su influencia en el escenario fronterizo. Además del artículo señalado al principio de esta sección, Cfr.: "La devaluación y la zona fronteriza norte" y "El impacto de la situación actual en las zonas fronterizas" en CIDE, *Carta de Política Exterior*, México CIDE/Departamento de Política Internacional, Año II, Nº 3 y Año II, Nº 6; mayo y octubre/noviembre de 1982, respectivamente.

ticas de la escasa integración económica regional al sistema central. El comercio estadounidense, por su lado, intentando recapturar parte de su mercado, comenzó a recibir pesos mexicanos. De todas formas las importaciones fronterizas mexicanas se desplomaron, pero la demanda mexicana de dólares (buscados por ahorradores y especuladores de todo el país) provocó que en las localidades vecinas florecieran repentinamente las casas de cambio.

Muy pronto el gobierno mexicano cedió completamente ante la influencia económico-política de la burguesía regional y anunció su autorización para abrir cuentas en dólares en la banca nacionalizada;<sup>8</sup> a fines de octubre autorizó la reapertura de las casas de cambio en México y permitió nuevamente la *libre importación* fronteriza de materias primas y refacciones.

No obstante las concesiones hechas por la administración de López Portillo, pronto se advirtió que las casas de cambio fronterizas mexicanas no captarían muchos dólares<sup>9</sup> y que el gobierno central no derivaría sus escasas divisas a la importación fronteriza. A fines de octubre, el dólar alcanzaba ya los 120 pesos en Tijuana y los irritados comerciantes regionales, confundidos, demandaban la vigencia real del régimen de *zona libre*.

En suma, a partir del último tercio de 1982 las necesidades derivadas del estancamiento del sector externo de la economía hicieron desaparecer súbitamente el subsidio federal que, vía sobrevaluación del peso, contribuía a sostener el nivel de vida fronterizo. Si bien los trabajadores de aquellas regiones absorbieron calladame el golpe, la irritación empresarial fue desactivada con promesas de dólares "preferenciales"; por otro lado, la lealtad de la clase política regional fue comprada con el silencio ante su escandalosa participación en la especulación monetaria (es bien sabido que conocidos personajes promovieron casas de cambio al otro lado de la frontera).<sup>10</sup> Como quiera, la reacción regional, y quizás las presiones estadounidenses, parecieron anunciar la pronta disolución regional del control generalizado de cambios.

<sup>8</sup> Ello fue permitido primero a las empresas "maquiladoras", después a cualquier empresa fronteriza.

<sup>9</sup> En este escenario, algún funcionario mexicano, poco avisado, acusó a las casas de cambio estadounidenses de competencia "desleal". Alguna de aquéllas respondió involucrando a altos funcionarios mexicanos en la compra masiva de dólares. No hubo más acusaciones.

<sup>10</sup> Para una aproximación al tema de las casas de cambio fronterizas, véase: "Efecto de las casas de cambio", José J. ROBLES FERRER, *Cuadernos del Centro de Estudios Fronterizos del Norte de México*, Tijuana, B. C., 1985.

## NUEVA ADMINISTRACIÓN, NUEVA POLÍTICA

1. El primero de diciembre de 1982, Miguel de la Madrid (MDM) asumió la Presidencia de la República y anunció un *Plan Inmediato de Reordenamiento Económico* (PIRE), cuya principal medida programática fue la reducción del gasto público.<sup>11</sup> Para tal fin, anunció una *reforma fiscal* y la *reestructuración de la administración pública*.<sup>12</sup> Si bien MDM afirmó entonces que la nacionalización de la banca era irreversible, sugirió una vuelta a la banca mixta, anunció la “racionalización” de la protección fiscal y un tipo de cambio “realista”; todo ello a título de “reivindicación del control cambiario bajo la autoridad y soberanía monetaria del Estado”. En la vertiente política del plan destacaron la promesa de honestidad, el propósito de eficiencia y la reafirmación de la “rectoría” (relevancia cualitativa) del “Estado” (sector público) dentro del régimen de economía mixta. La nueva política económica delineada por MDM no sólo fue recesiva, sino abiertamente contraria a las que le precedieron, que fueron tachadas de erróneas y “populistas”.

Nueve días después de haber asumido la Presidencia, MDM decretó la reapertura parcial del mercado cambiario y otras medidas *ad hoc*.<sup>13</sup> El viraje suavizó el carácter draconiano de las medidas de septiembre al reducir la presión sobre la irritada burguesía urbana (a la que se le había cerrado el acceso a los dólares), devaluó la moneda en sus tipos “controlados” (cuidando, eso sí, que los deudores en dólares recibieran un golpe menor al impacto general) e intentó controlar las divisas derivadas de las exportaciones. En lo que hace al interés central de este documento, conviene recordar asimismo que se reafirmó entonces la intención gubernamental de “...no trastornar las naturales relaciones económicas y sociales de las poblaciones fronterizas con las zonas extranjeras vecinas”.<sup>14</sup>

El decreto en cuestión también intentó trasladar la responsabilidad de la crisis al “populismo” de las anteriores administraciones y ciertamente cedió a favor de la liberación del mercado cambiario argumentando que:

<sup>11</sup> El déficit del sector público era ya entonces desmesurado; según el Secretario de Comercio era ya superior a la inversión, es decir, se financiaba ya el gasto corriente con deuda.

<sup>12</sup> Otras facetas importantes del plan fueron un *programa de protección al empleo* y otro de *protección y estímulo a la producción, importación y distribución de alimentos básicos*.

<sup>13</sup> *Diario Oficial*, 13 de diciembre de 1982. Al reabrirse el mercado libre el 20 de diciembre, el dólar inició su cotización a 150 pesos; ello significó una devolución adicional del 114%.

<sup>14</sup> *Diario Oficial*, 13 de diciembre de 1982.

“... la experiencia ha demostrado la imposibilidad práctica y el elevado costo administrativo que implica tratar de controlar los ingresos de divisas..., en particular las derivadas del turismo y de las transacciones fronterizas”.<sup>15</sup>

Es sabido que el viraje no terminó ahí. El día 27 de diciembre, MDM propondría a la Cámara de Diputados reabrir parcialmente la banca recién nacionalizada al capital privado.

En suma, desde los primeros días de la nueva administración fue evidente su voluntad política de reducir la intervención estatal en la economía, reprivatizar en alguna medida la banca nacionalizada, abrir la economía al comercio exterior (independientemente de que la escasez de divisas hace estéril la liberalización), eliminar subsidios y controles de precios y dejar que se extingan en forma natural (“ayudar a bien morir”) las economías campesinas. Fue claro también desde entonces que la escasez de divisas estaría presente en los años por venir y que el peso no viviría nuevos períodos de sobrevaluación; fue también evidente para muchos que la población fronteriza debería prepararse para enfrentar un periodo de lenta reorientación hacia el sistema productivo nacional, que la inflación interna retardaría este proceso, y que, aunque algunos grupos de interés lograsen re establecer la *zona libre* “...no (habría) nada que el gobierno (pudiese) hacer para otorgarles dólares baratos”.<sup>16</sup>

2. También desde los inicios de la administración de MDM problemas externos hicieron dudar de la viabilidad de su Programa de Recuperación Económica. Nuevas reducciones en el precio del petróleo hicieron evidente el alto nivel de determinación externa de la economía mexicana y que, por tanto, la recuperación dependería más de factores externos que de decisiones internas.

Nadie ignora hoy que los precios del petróleo tienen una influencia determinante en la balanza de pagos mexicana, también la tienen las tasas de interés vigentes en los mercados internacionales de capital y, en menor medida o en forma indirecta, también la tiene el nivel de actividad económica estadounidense y el acontecer en algunas vertientes de la política interna vecina.

Por ejemplo, algunas variables clave de la economía mexicana, tal como el volumen de nuestras exportaciones, están cada vez más en función del nivel de actividad estadounidense. Más, de las estrategias específicas de algunos “sectores” industriales estadounidenses y, en algunos casos, de decisiones de empresas transnacionales, dependen algunos de

<sup>15</sup> Ibid.

<sup>16</sup> Declaraciones del Director del Banco de México; *Wall Street Journal*, 15 de enero de 1983, y *Excélsior*, 16 de enero de 1983.

nuestros proyectos regionales de desarrollo económico (esto es claro en los casos del “subsector” de *partes y componentes electrónicos* y del “sector” *automotriz*). Aún más, del futuro desarrollo del déficit comercial estadounidense y del consecuente desenvolvimiento del conflicto interno entre “proteccionistas” y “neoliberales” parecen depender el grado final de apertura estadounidense frente a las exportaciones mexicanas no-petroleras y el nivel de las presiones vecinas para lograr la apertura del mercado mexicano. (Es decir, los tonos definitivos del inminente Acuerdo Comercial Bilateral y la suerte de iniciativas tales como una zona de libre comercio en la frontera entre México y los Estados Unidos.) Finalmente, del nivel de su desempleo y del clima de su opinión pública respecto del crecimiento de los grupos minoritarios (en especial de los llamados “hispanos”), depende el futuro de las iniciativas para controlar y restringir el flujo tradicional de trabajadores mexicanos (provengan éstos del interior de México o sean sólo *commuters* fronterizos).

Es casi innecesario señalar que los planteamientos anteriores describen relaciones funcionales en forma esquemática y mecánica; sin embargo, nos ayudan a describir la actual dependencia mexicana respecto del sistema vecino. La realidad es ciertamente más compleja y en ella parecieran actuar las relaciones señaladas y muchas otras más. En el escenario global, múltiples factores convergen desde planos diferentes sobre la dinámica de la relación bilateral. Las decisiones políticas, por ejemplo, también juegan en él; así, a la lista de variables independientes habría que añadir aquí, por ejemplo, la decisión estadounidense de utilizar la actual vulnerabilidad mexicana para forzar decisiones favorables a sus intereses. Es importante observar que del consenso interno estadounidense acerca de esta decisión y de la eficiencia de los negociadores de México y de los Estados Unidos dependerá el rumbo futuro de buena parte de las políticas externa e interna mexicanas.

En las líneas anteriores hemos intentado dejar en claro que la nueva política económica delineada por la administración de MDM fue, desde sus inicios, algo más que un cambio de estilo de gobierno. Hoy es claro que se orientó desde el principio al desmantelamiento progresivo del proyecto económico en vigor desde los años treinta. Asimismo, hemos intentado describir, así sea *grosso modo*, el nuevo escenario de la dependencia económica mexicana. Independientemente de la opinión que nos merezca aquel viraje y la creciente dependencia, hay que reconocer que ciertamente el escenario económico internacional se ha vuelto más complejo y deja menos margen de maniobra a los países de escaso desarrollo como México. El reconocimiento de todos estos hechos es, a mi juicio, fundamental para entender el nuevo escenario en el que se mueve hoy cualquier política regional en nuestro país. Si nuestra interpretación es medianamente correcta, no podemos menos que concluir que las políticas regionales mexicanas, en especial la fronteriza, tienen hoy un escaso margen

de viabilidad, pues se encuentran sujetas a las vicisitudes de las políticas nacionales, especialmente de la comercial y cambiaria, y que estas últimas, a su vez, tienen hoy un alto grado de determinación externa, es decir, cuentan con un escaso margen de autonomía.

Todavía hay que añadir otro hecho fundamental, a fin de complementar la descripción del peculiar escenario en que se mueven hoy los intereses mexicanos, en especial los regional fronterizos. Éste es el progresivo y creciente endurecimiento de la relación México-Estados Unidos; a ello nos referimos a continuación.

3. La más elemental apreciación deja ver que en la relación México-Estados Unidos se da la contradicción entre dos entidades nacionales jurídicamente semejantes, pero económicamente "asimétricas". Esta contradicción ha hecho crisis en los últimos años.

En efecto, desde los inicios de la depresión económica mexicana fue posible percibirse de un creciente, y probablemente intencionado endurecimiento del gobierno estadounidense en su relación con México. Si bien desde el primer periodo de la administración de Reagan fue perceptible su falta de disposición para con nuestro país, en 1982 se había llegado ya a niveles de animadversión. No obstante esto, el *affaire Nassar-Haro* de mediados de 1982, mostró que la corrupción oficial mexicana podría pasar inadvertida a los ojos estadounidenses si servía a sus intereses.<sup>1</sup>

Como quiera que sea, la crisis de agosto-septiembre de 1982 hizo patente que la era de la "relación especial" había llegado a su fin y que se iniciaba quizá el replanteamiento estadounidense de la relación bilateral.<sup>2</sup>

En el plano de las relaciones económicas es quizá donde el endurecimiento estadounidense ha sido, al menos en una primera etapa, menos explícito; tal vez porque intervienen aquí intereses de diversos agentes. Por una parte, los de la banca acreedora (internamente dividida según sus posibilidades de manejar su parte de "deuda mexicana") obviamente interesada en la seguridad y solvencia mexicanas; por otra parte, los intereses de los productores estadounidenses, quienes en la medida en que pierden competitividad frente a sus contrapartes asiáticas se ven obligados a buscar nuevos mercados; y, finalmente, los propios intereses del gobierno norteamericano que se articulan con los primeros. Así, progresivamente se ha condicionado la afluencia de nuevos créditos (y el *placet* ante la banca internacional) a la apertura del mercado

<sup>1</sup> Cfr.: Como diría F. D. Roosevelt: "He's a s. o. b., but is *our* s. o. b." "How to deal with dictators", *TIME Magazine*, March, 1986.

<sup>2</sup> Está claro que el endurecimiento no fue simultáneo; para el observador externo se originó primero en los círculos de asesores de la Casa Blanca y sólo hasta fechas recientes alcanzó al Departamento de Estado y a los gobernadores demócratas del suroeste.

mexicano y a la eliminación de los controles a la inversión extranjera directa.<sup>3</sup>

En el área de las relaciones político-diplomáticas, el nuevo trato estadounidense para con México se había manifestado desde la designación de su embajador. A poco andar, comenzaron a hacerse públicas las opiniones de funcionarios diversos de la administración estadounidense respecto del gobierno mexicano.<sup>4</sup>

La presión gubernamental estadounidense (el chantaje implícito en las amenazas indirectas de exhibir la corrupción oficial mexicana, sea su implicación en el tráfico de estupefacientes, sea su enriquecimiento inexplicable) ha contagiado a los medios de difusión vecinos; así, éstos también se han lanzado a la caza de señales de la corrupción mexicana (recuérdese el "hallazgo" periodístico de movimientos de fondos presidenciales hacia Suiza); por ejemplo, de la relación de ciertos gobernadores con el narcotráfico o de la centralización del poder político (dando difusión externa a los acontecimientos de Piedras Negras, Coah., Sonora, Chihuahua, San Luis Potosí, etc.).

México ha sido y es hoy noticia en los medios de difusión estadounidenses. Se ha dado visibilidad a la inseguridad de nuestras carreteras y a algunos lamentables atracos a los turistas; nuestro país es hoy muestra de los peligros de la superpoblación y nuestra ciudad de la contaminación atmosférica. Además, el terremoto de septiembre de 1985 dio oportunidad de completar la imagen del desastre y de la impotencia oficial ante él. Es obvio que nuestra actual imagen externa ayuda poco a fomentar el ingreso de divisas por servicios turísticos, de la misma manera que la incontrolada fuga de capitales, tampoco alienta a la inversión extranjera.

En el frente regional fronterizo, las amenazas de restringir el flujo de trabajadores mexicanos a los Estados Unidos concretaron en incrementos del presupuesto y del personal asignado a la *border patrol* (patrulla fronteriza); consecuentemente, las aprehensiones de mexicanos crecieron proporcionalmente. La búsqueda de contrabando de estupefacientes ha servido para echar a andar en diversas ocasiones la llamada

<sup>3</sup> En los últimos años nuestras relaciones comerciales se han caracterizado por las cíclicas demandas estadounidenses de aplicación de "impuestos compensatorios" y por las restricciones fitosanitarias para con las exportaciones mexicanas no-petroleras; a ello se han sumado a últimas fechas algunas amenazas a las exportaciones mexicanas a partir de ciertas demandas de reciprocidad en el transporte fronterizo.

<sup>4</sup> Nos referimos aquí a una larga lista de agravios: desde las primeras declaraciones del Jefe del Comando Sur Estadounidense, hasta sus recientes ensayos periodísticos político-militares, pasando por los manifiestos de congresistas instando a su Presidente a que 'abandone su actitud pasiva ante el desastre mexicano', por la famosa Directiva Presidencial de Seguridad Nacional, por las presiones derivadas del *affaire Camarena*, y por la reciente declaración del Departamento de Estado acerca de la situación de los derechos humanos en nuestro país.

operación "interceptación". Recientemente, la campaña contra las drogas ha servido de contexto a dos incidentes fronterizos. En el primero de ellos, un grupo de ciudadanos armados estadounidense entró al penal de Ojinaga, Chihuahua, a secuestrar a un presunto delincuente mexicano por el cual se ofrecía recompensa; que se sepa, no ha habido protesta oficial mexicana.<sup>5</sup> En el segundo incidente algunas autoridades estadounidenses pagaron a policías judiciales mexicanos, a fin de que capturasen y entregasen en Caléxico, California, a otro narcotraficante mexicano, presuntamente involucrado en la muerte del agente Camarena.<sup>6</sup>

No afirmo que la opinión y las acusaciones estadounidenses sean erróneas; sin embargo, es necesario indagar el porqué del "descubrimiento" reciente de hechos de larga data conocidos por prensa y gobierno vecinos. Algunos observadores señalan que nuestro sistema, en sus condiciones actuales, parece no ser ya funcional a las políticas económica y exterior estadounidenses. Las interrogantes que se desprenden de esta hipótesis son múltiples; apunto aquí dos de ellas: el replanteamiento estadounidense de la relación bilateral, ¿arrastrará cambios políticos internos o sólo inducirá modificaciones en la política económica mexicana?, y de ser así, ¿cuáles serán las consecuencias de los unos y de las otras en el extremo norte de México?

#### **ALGUNAS CONCLUSIONES DESALENTADORAS**

1. Hemos visto que en diciembre de 1982 el "realismo" económico sustituyó al "populismo" y congeló parcialmente los salarios, eliminó algunos subsidios y buena parte de los controles de precios, puso a la venta acciones bancarias y algunas empresas propiedad del Estado, y exorcizó al fantasma de la moratoria (aunque se mantuvo firme en Contadora).

---

<sup>5</sup> Meses después la prensa ha hecho claro que se trataba de un joven mexicano de 22 años que había sido acusado por una estadounidense de 38 años, de haberla forzado sexualmente; que las autoridades mexicanas habían negado a extraditarlo y que "en una extraña operación en la que se cree participaron traficantes de drogas de la región", un grupo de hombres asaltó la cárcel de Ojinaga y lo llevó por la fuerza a territorio norteamericano. Sometido a juicio en San Angelo, Texas, el acusado fue sentenciado a 75 años de prisión y "a la multa máxima de 10 mil dólares". Al margen de la violación a la jurisdicción mexicana, con la que se responde a una presunta violación, cabe preguntarse si la misma energía se emplea con los violadores estadounidenses. Cfr.: "Sentencia a un mexicano en E. U.: 75 años de cárcel por violación" y "75 años de cárcel a un mexicano en Estados Unidos", México, *Novedades*, agosto 22 de 1986 y *El Universal*, agosto 21 de 1986.

<sup>6</sup> Cfr.: "The U. S. bags a Witness", February 17, 1986, y "Telltal etapes: Torture and Death", February 24, 1986. *Newsweek Magazine*.

El viraje inicial mexicano seguramente no satisfizo a los asesores del Presidente Reagan, puesto que por esos meses surgieron en el escenario estadounidense las presiones anotadas arriba.

El gobierno mexicano resistió estoicamente aquellos golpes y, acor dada la primera reestructuración de la deuda con la banca internacional, dejó ir mensualmente poco menos de un mil millones de dólares del sistema mexicano como pago por servicio de la deuda, sin que existiese un contraflujo equivalente. Pocos gobiernos amigos de los Estados Unidos podrían mostrar una conducta similar.<sup>7</sup>

No obstante la buena disposición gubernamental mexicana, como se señaló antes, las relaciones con los Estados Unidos se volvieron progresivamente ásperas. El punto crítico fue el *asunto Camarena*, que derivó en la llamada “operación intercepción”. Finalmente, el gobierno mexicano terminó por entender el mensaje estadounidense y en abril de 1985 suscribió un Entendimiento Preliminar sobre Subsidios e Impuestos Compensatorios. A las pocas semanas anunció la apertura del mercado mexicano (sustituyó masivamente con aranceles los permisos de importación), y anunció formalmente lo siguiente: su disposición de ingresar al GATT, la liberalización de las restricciones a la inversión extranjera, y la reprivatización de más empresas “paraestatales”; a cambio de todo ello obtuvo la promesa estadounidense de levantar el embargo atunero. Al fin se iniciaba el cambio sustantivo en nuestras relaciones económicas, a nuestro entender largamente buscado por la administración estadounidense.

Hasta julio de 1985, todo parecía mantenerse dentro de la normalidad. Para el observador externo, México ejemplificaba el caso de un país que se había encontrado súbitamente dueño de un recurso estratégico (de alto precio en los mercados internacionales), en un escenario financiero internacional de extrema liquidez. La incompetencia y la corrupción de su clase gobernante le habrían conducido a la contratación de una deuda estratosférica de la que sólo una parte se habría destinado efectivamente a la expansión industrial. En suma, la agresividad del sistema financiero internacional, las políticas de ahorro de energéticos en los países industrializados y la imprevisión local habían desembocado en compromisos mexicanos cuyo sólo servicio absorbía casi el total de las divisas obtenidas por las exportaciones de bienes y servicios (el petróleo incluso). El flujo permanente de recursos al exterior habría requerido de un gobierno local dispuesto a transferir la carga de la deuda (por medio de los mecanismos económicos convencionales) a la

---

<sup>7</sup> Al manifestar que la política hacendaria es equivocada y está llevando al país a la catástrofe, un diputado precisó que de 1970 a 1985 México ha pagado 124 mil millones de dólares, de los cuales 75 mil fueron destinados al pago de intereses. “Se reunirá la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados”, en *Excélsior*, jueves 13 de marzo de 1986. A.4.

población trabajadora (reduciendo su nivel de vida), y dispuesto también, en caso necesario, a controlar su inconformidad.

Para ese mismo observador externo sería claro que un cierto "sector" de la clase política local había hecho suyo este proyecto, aunque en el proceso de ejecución había deslegitimado a la clase gobernante y al mismo partido oficial. En lo interno, aquel "sector" aparecía como responsable de la canalización de cuantiosos recursos al sector especulativo de la economía y de que éste los siguiera transfiriendo al exterior.<sup>8</sup>

La política económica mexicana encontraría sus límites en julio de 1985, fecha en que, enfrentado a una nueva crisis de liquidez, el gobierno recurrió a nuevos recortes en el gasto público, los que esta vez alcanzaron el "gasto corriente". Así, al tradicional subempleo urbano, se empezó a añadir el desempleo abierto de los empleados de gobierno menos estables.<sup>9</sup>

2. En plena crisis de julio, el gobierno mexicano hizo público el Programa de Desarrollo de la Frontera Norte (PDFN).<sup>10</sup> Este documento sintetiza la estrategia formal del régimen actual para con el extremo norte de México.<sup>11</sup>

El PDFN compila un sinnúmero de obras públicas —federales, estatales y municipales—, algunas en proyecto, otras en proceso y otras más recientemente terminadas, y las agrupa por Municipio. La suma

<sup>8</sup> Durante los nueve primeros meses de 1985 los Bancos de la Reserva Federal de los Estados Unidos (FED) registraron mil trescientos millones de dólares en *nuevos* depósitos de mexicanos. De acuerdo con los datos preliminares del último boletín de la Reserva Federal, los depósitos de mexicanos pasaron de 12,500 millones de dólares en diciembre de 1984 a 13,800 millones en septiembre del año pasado. Los depósitos totales registrados por las instituciones de la FED, desde diciembre de 1982 —fecha de inicio de la actual administración— aumentaron en 5,400 millones de dólares al pasar de 8,400 a 13,800 millones. "De México" la mayor fuga de dinero de AL hacia E. U.: la Reserva Federal", en *El Financiero*, 11 de febrero de 1986, p. 7.

<sup>9</sup> Véase: "El colapso de julio" (artículo elaborado a partir de una discusión colectiva, firmado por: José Blanco, José Casar, Jaime Ros, Carlos Roces, Nora Lustig, Carlos Tello, Rolando Cordera y Francisco Báez, a instancias de la Revista *Nexos*, N° 93, septiembre de 1985).

<sup>10</sup> Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, *Programa de Desarrollo de la Frontera Norte*, México, s./f. (1985).

<sup>11</sup> El Programa de Desarrollo de la Frontera Norte (PDFN) tiene como primer antecedente el llamado Programa de Desarrollo de la Franja Fronteriza Norte y de las Zonas y Perímetros Libres (o Programa de Fomento Económico Fronterizo), integrado con el Programa de Industrialización Fronteriza de 1965 y con el Programa de Comercialización Fronteriza de 1971 comentados antes (ver parte II). Su antecedente inmediato es el Programa Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres elaborado por la antigua CODEF (SPP) y hecho público en 1981. Cfr.: FRIDA ESPINOZA y JESÚS TAMAYO, "El estado de la investigación nacional acerca de la frontera norte de México", México, CIDE, agosto de 1985. *Documentos de Trabajo*. PER.

total del monto estimado de las obras es el “alcance financiero del Programa”.<sup>12</sup>

La estructura del documento es tal que sus “lineamientos estratégicos” están planteados “sectorialmente”. El resultado es irregular. Mientras que en algunos “sectores” los redactores intentaron articular los problemas regionales con la política económica nacional, en otros apartados mostraron escaso o nulo conocimiento de las peculiaridades regionales. Así, en el texto se pueden encontrar algunos análisis y propuestas certeras entre innumerables lugares comunes y declaraciones con las que nadie podría estar en desacuerdo, pero que bien podrían aplicarse a cualquier otra región o conjunto de regiones del país. Aun cuando el PDFN dice ser resultado de “la articulación de políticas sectoriales que tienen un tratamiento regional específico”, este documento precisamente adolece de falta de especificidad y es buena muestra de lo mucho que nos falta por conocer en relación con nuestra frontera norte.

Sólo con fines ilustrativos apuntaremos aquí algunas características básicas del escenario fronterizo que indebidamente deja de lado el PDFN:

- las limitaciones que le impone su condición de territorio árido, cuando no desértico;
- el carácter de la minería, la agricultura y la ganadería regionales, orientadas históricamente a los mercados estadounidenses;
- la integración legal o ilegal de buena parte de su población al aparato productivo agrícola, industrial manufacturero y de servicios estadounidense;
- la presencia de los *commuters*;
- su condición de “trampolín” para los trabajadores migratorios en tránsito hacia los Estados Unidos;
- la creciente influencia social y política de la actividad “maquiladora” de exportación<sup>13</sup> y nuestra falta de criterios de selectividad, sectoriales y regionales, para con ella;<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> El 33% del programa aparece como sujeto a ser financiado con créditos disponibles en la banca nacionalizada, aunque no queda claro quién deberá tomar esos créditos para llevar al cabo el total del programa.

<sup>13</sup> Influencia social que se materializa, por ejemplo, en la segmentación de los mercados locales y regionales de trabajo, y en la inserción de la mujer al trabajo asalariado industrial. Por cierto, el análisis del binomio mujer obrera-hombre desempleado debiera también, a nuestro juicio, haber merecido la atención de los autores del programa.

<sup>14</sup> La selectividad sectorial del PDFN sólo es declarativa e inespecífica. En cuanto a los criterios de selectividad territorial, el PDFN sólo alcanza a apuntar que es necesario “hacer obras de infraestructura para permitir que crezcan aquellas áreas (hoy) saturadas”.

- su carácter de regiones importadoras de bienes básicos,<sup>15</sup> y de exportadoras de servicios personales a las poblaciones estadounidenses vecinas,<sup>16</sup> y, finalmente,
- que aquellas regiones registran la presencia estadounidense en todos los poros de su vida social y económica y que de ello deriva una creciente relevancia de los modelos económicos, sociales y políticos vecinos. Este último olvido lleva a ignorar, por ejemplo, la influencia actual de los mensajes de los medios de comunicación estadounidense en los millones de mexicanos fronterizos.

El PDFN no sólo ignora algunas temáticas fundamentales en la vida fronteriza. En algunos casos incurre en francas inexactitudes. Por ejemplo: cuando señala que la infraestructura regional de los servicios de *salud* es suficiente. Por otro lado, el PDFN no debería ignorar, como lo hace, que la frontera (cualquier frontera) *debe* desempeñar un papel central en el control de los males contagiosos, animales y vegetales.<sup>17</sup>

La infraestructura de los servicios regionales de **EDUCACIÓN** tampoco es suficiente, como lo afirma el PDFN. Cuando el Programa declara que su objetivo respecto de la educación regional es mejorarla en todos sus niveles, muestra que no tiene objetivos claros. Las interrogantes son obvias: ¿qué modalidades debe tener la educación (escolarización) básica en las áreas fronterizas?, ¿y el nivel medio?, ¿y el nivel técnico?, etc. Por otro lado, ¿qué nivel o niveles escolares son prioritarios a la luz de la política económica?, ¿acaso no lo es el nivel técnico medio? El PDFN debió intentar responder a este tipo de preguntas.

Era imposible terminar esta descripción de esfuerzos y políticas nacionales en relación con nuestro extremo norte sin referirse a su expresión más reciente, el Programa de Desarrollo de la frontera norte, y no puede hacerse referencia a este documento sin lamentar el retroceso que significa la superficialidad con que éste ha abordado la cuestión regional fronteriza. Tal vez ello confirme las hipótesis apuntadas arriba que sugieren *que en la hora actual los intereses locales o regionales deben subordinarse al proyecto central, y que la política y la planeación regionales, en especial la fronteriza, son hoy más que nunca en nuestro país un buen deseo*.<sup>18</sup>

---

<sup>15</sup> El PDFN afirma, por el contrario, que “el comercio local retiene un porcentaje elevado del mercado”.

<sup>16</sup> El apartado dedicado al comercio, si bien propone la restricción de las exportaciones de bienes subsidiados, recomienda también la eliminación del sistema proteccionista basado en el arancel; ello con el fin de “continuar con el proceso de integración”. (!!)

<sup>17</sup> Por ejemplo, tanto en la expansión hacia el norte de la mosca del mediterráneo como del Síndrome de Inmuno-Deficiencia Adquirida, hacia el sur.

<sup>18</sup> No se nos escapa que a principios de la administración presidencial de M. D. M., la Secretaría de Educación Pública echó a andar el Programa Cultural

3. A finales de enero de 1986, la decisión saudita de combatir a los productores del Mar del Norte, aceleró el desplome de los precios del crudo y éste llegó a niveles cada vez más cercanos a su costo de producción. Nuestro petróleo perdió la mitad de su precio en sólo dos meses y nada hace suponer que se recuperará pronto.<sup>1</sup>

Las consecuencias de esta última recaída son múltiples y su análisis es asunto de especialistas en la materia. Aquí sólo interesa subrayar que, en lo que a México atañe, le ha llevado a la insolvencia; es decir, ha vuelto insuficientes los recursos obtenidos de las exportaciones petroleras respecto de los intereses demandados por los acreedores.<sup>2</sup> Esto ha colocado al gobierno mexicano en la disyuntiva de suspender el pago del servicio o transferir el revés a la población mexicana. Aunque habría otras formas de hacer esto último, el método utilizado ha anulado la formación de capital en los sectores empresarial-productivos y ha abatido los salarios reales de los sectores asalariados. En lo externo ha obligado a la búsqueda de nuevos modelos de "financiamiento" y de "paquetes de rescate". Inclusive ha hecho necesario montar una nueva escenografía de "colaboración", a fin de evitar impactos o ejemplos indeseables en el sistema financiero internacional.

La realidad de los hechos muestra que, no obstante el "apoyo" del sistema financiero internacional, México no podrá seguir exportando suficientes volúmenes de capital obtenido sólo con la exportación masiva de petróleo. A fin de seguir transfiriendo recursos al exterior, tendrá que convertirse en exportador de bienes y servicios, lo cual, en el mejor de los casos, tomará meses en cristalizar. Así, el futuro perfil productivo mexicano implica una vuelta al esquema de exportación de materias

---

de las Fronteras; sin embargo, es prematuro todavía intentar evaluar sus acciones. Finalmente, cabe apuntar aquí que el 22 de enero de 1986, el *Diario Oficial* de la Federación publicó un decreto que establece las zonas geográficas para la descentralización industrial y el otorgamiento de estímulos, se definieron zonas "de máxima prioridad nacional" (zona I) y "de máxima prioridad estatal" (zona II). El pasado 25 de noviembre de 1986, otro decreto similar amplió tales zonas. Numerosos Municipios fronterizos han entrado en estas clasificaciones.

<sup>1</sup> A principios de marzo el crudo tipo *Brent* cayó a 12.50 dólares por barril, mientras que el crudo ecuatoriano llegó casi a los 10 dólares. *Excélsior*, 5 de marzo de 1986. A-1.

<sup>2</sup> Esta última recaída siguió al impacto económico del sismo de septiembre de 1985, el cual, por su magnitud y visibilidad ofreció una oportunidad única al sistema mexicano para reconstruir (las bases de) un nuevo pacto. En lo externo, abrió la posibilidad de aprovechar la solidaridad internacional y negociar con la banca acreedora condiciones financieras menos onerosas; en lo interno, generó las condiciones para aprovechar la unidad social generada y encauzarla hacia compromisos colectivos comandados por los líderes del sistema. En vez de ello, la clase política y las instituciones fueron rebasadas por la organización civil, y si bien al paso de las semanas retomaron el mando de las acciones, no recuperaron la autoridad moral necesaria para orientar y dirigir la reconstrucción.

primas y de fuerza de trabajo, actividades de "maquila" y procesos industriales "intensivos en mano de obra". Ello seguramente transformará el perfil social y político de este país en los años por venir.

*A nadie escapa la importancia del extremo norte en el probable perfil productivo mexicano. Su "vocación maquiladora" le hará —le hace ya— receptáculo de la inversión extranjera directa. Dada la escasez nacional de divisas y de fuentes de trabajo, el sector "maquilador" crece irrestrictamente, como lo ha hecho hasta hoy. La falta de criterios de selectividad sectorial o regional para con "la maquila" parece que seguirá siendo la característica de la política mexicana de atracción de inversión extranjera.*

*Nuevamente factores extrarregionales y extranacionales definen la futura vida económica regional. Todavía más, amenazan con modificar sustancialmente la orientación del proyecto nacional.*

*No me queda duda de que se ha ido demasiado lejos. En lo que a la frontera respecta, en los últimos tres años su población no sólo ha resistido el impacto combinado de la devaluación de la moneda y de la inflación interna, sino que ha vivido directamente el endurecimiento de las relaciones bilaterales. Hoy, para algunos mexicanos no hay responsabilidades internas, pues todos los males provienen del norte, y para algunos estadounidense los mexicanos no son más que un mal inevitable que hay que contener eficientemente. Las preguntas que surgen son: ¿está en el interés de los mexicanos y estadounidenses disolver el envenenamiento de la relación?; de ser así, ¿por dónde empezar?*

#### NOTA FINAL

La insolvencia mexicana obliga a la negociación en condiciones de postración frente al capital internacional y frente al gobierno de los Estados Unidos. Ello seguramente conducirá a nuevas reducciones en el margen de autonomía del gobierno mexicano.<sup>3</sup> En lo externo, posiblemente ponga fin al periodo de desalineamiento de la política exterior mexicana respecto de la de los Estados Unidos; en lo interno, quizás lleve a modificaciones profundas del proyecto económico nacional (pensamos aquí en la apertura de los mercados mexicanos a la producción estadounidense, en la desaparición de las restricciones a la inversión ex-

<sup>3</sup> Como se puede hoy fácilmente comprobar, en el actual escenario bilateral el gobierno mexicano no es ya más el único interlocutor interno del gobierno estadounidense y nuestra política interna ha dejado de ser materia de competencia exclusiva del gobierno mexicano, sobre todo en los espinosos asuntos del narcotráfico; por otro lado, la autonomía de nuestra política exterior se ha reducido a límites no vistos en años recientes.

tranjera y en la evaporación de lo que resta del “estado benefactor” mexicano; pensamos también en la desaparición o reprivatización de los sectores hoy llamados “descentralizados” o “paraestatales” (en la reprivatización del ejido inclusive). Es claro que este proyecto de mayor “reordenación económica” encontrará oposición interna, aun dentro del partido en el poder. La ingrata tarea de desmantelar el aparato económico del sistema mexicano se antoja imposible de llevarse hoy al cabo, máxime en momentos en que se inicia la competencia interna por la candidatura presidencial. No obstante, la tendencia está presente. Nadie debe ignorarla.

Cuajimalpa, D. F., marzo de 1986.

# **STRUCTURAL AND FUNCTIONAL APPROACHES TO BORDER POLICYMAKING: VIEWING THE U. S.- MEXICO BORDER AS DIVISIVE BARRIER OR INTEGRATIVE SYSTEM**

**ELLWYN R. STODDARD**

## **INTRODUCTION**

Commensurate with the rise of nation-states in Western Europe, international borders arose among them as barriers, impermeable membranes through which the regulation of goods, services and people occurred. Effective national sovereignty was partially measured by its territorial integrity or control of its own circumscribed boundaries. Yet, many of these artificially-drawn boundary lines separated people historically, ethnically or linguistically integrated; thus, the boundary contained an integrative function, an anomaly to the divisive function proscribed by nation-state organizational tenets.

The focus of this essay is to fully document the integrative nature of Borderlands areas in addition to their divisive function and to elaborate the tension-reduction and "differential cultural converter" functions served by the informal networks linking the peripheral systems of national political-legal borders. The use of *functional* models for understanding the positive contributions of transborder informal networks will be compared to the nationalistic *structural* mode in which such informal activities are viewed as disruptive and dysfunctional elements with which centralized authority must deal.

## **A STRUCTURAL BORDER: THE ROLE OF PROTECTIVE BARRIER**

In a few lines from *Mending Wall* (1914), a well known poem by Robert Frost, the author chides his New England neighbor for feeling secure only when rock walls are erected to mark their common boundary line.

There, where it is, we do not need the wall.  
 He is all pine and I am apple orchard.  
 My apple trees will never get across  
 And eat the cones under his pines, I tell him.  
 He only says, *Good fences make good neighbors.*  
 . . . 'Why do they make good neighbors? Isn't it  
 Where there are cows? But here there are no cows.  
 Before I build a wall I'd ask to know  
 What I was walling in or walling out  
 And to whom I was like to give offense.  
*Something there is that doesn't love a wall,  
 That wants it down.'* (Italics added)

National officials or policymakers given the mission to control and regulate intercourse across their boundaries accept the maxim that 'Good fences make good neighbors.' Fully accepting of a *structural* framework, the centralized authority structure reserves unto itself the rights of interacting with similar structures of adjoining nation states and of curtailing any other intercourse between neighboring states. The appropriate channels of contact and cooperation are those of international law, political diplomacy and similar international relations mechanisms. Such a self-determined view is held by American officials from the departments of state, treasury, agriculture, and attorney general's office who must monitor, control and maintain the nation's borders through inspections of goods, people and services which flow into the country from the outside. Assisting them are personnel from the immigration service, customs, border patrol and drug enforcement agencies who also view the border only as a barrier to be maintained under the guidance of federal-level policymakers representing the centralized authority of the nation-state. They have accepted and adopted the following *structural* postulates as their guidelines for their operations.

- A) Nation-states are holistic entities, homogeneous throughout and consensually cohesive in goals and values of all subgroups contained within its confines.
- B) The national leadership has the responsibility to determine national policies which are desirable for the nation-state; these are then designated as desirable goals for all sub-regions and sub-groups within the nation.
- C) The national border has but a single function—to precisely mark the peripheral edge of territorial domain claimed by a nation-state. The duty of its leaders is to protect it against external encroachment by means of legitimate power and formal coercion.
- D) Any transnational activity not formally authorized or condoned

by national policymakers or authorities is dysfunctional to the centralized control monopoly; thus, the amount of "border leakage" is a kind of political "litmus paper test" of boundary maintenance effectiveness exhibited by the national leadership.

Early framers of American constitutional government, in an effort to avoid the experience of centralized monarchical power they had abhorred in Europe, sought to balance federal authority within judicial, executive and legislative branches as well as to distribute a degree of autonomy to the member states within the confederation. The federal layer of government was given the responsibility for formulating and conducting foreign policy which, in Colonial times, was somewhat limited in scope. But through the years the technological advances in world-wide communications and transportation have produced a higher level of interaction among people and institutions formerly isolated one from another. International relations and domestic policies have become somewhat overlapping and blurred. Sparsely populated regions of this country, such as the Southwest, once isolated and only partially integrated into the overall national system lost their autonomy as centralized mandates from federal policymakers began to formulate rules and regulations which would apply to all regions of the country universally, but which reflected the heritage and philosophies of Western European who were the controlling ethnic faction within the U. S.

Dealing with Latin American nations and their Spanish heritage, somewhat distinct from the Anglo American political and legal legacies, our Nineteenth Century foreign policies were largely a sequence of unilateral proclamations such as the protective "Monroe Doctrine" hands-off policy for European powers; or our "Good Neighbor" policy which was largely the posturing of national elites who politely ratified policies which originated with their powerful northern neighbor, the United States.<sup>1</sup> To many political and social analysts, this archaic system of pressure diplomacy is no longer viable and must be replaced by more equitable treatment and acceptance of cultural and institutional differences between Latin American countries and the U. S. However, suggestions which are offered usually adopt the *structural* orientation and its underlying postulates and then seek to find solutions by modifications which can be made within that narrow ideological framework.<sup>2</sup>

Mexican critics also have viewed their own country's economic and political woes within a structuralist orientation. Currently popular are Marxist or neo-Marxist explanations of Mexican poverty resulting solely from capitalistic exploitation and the subjugation resulting from the internationalization of labor. For these, the structural causes of state action between the two nations of Mexico and the U. S. are the necessary focus for solutions to economic troubles and bi-national disequilibrium.

Ideological rhetoric against U. S. corporate interests in Mexico assumes that the simple act of regaining political control over foreign economic interests will ameliorate the maldistribution of economic wealth within that country and release the common man from his economic miseries.<sup>3</sup> These ideological frameworks have laid the groundwork for a moncausal explanation of Latin American economic problems called "dependency theory". This model shifts the responsibility for all internal economic and political woes of Latin American nations to their disadvantaged power position with the U. S.<sup>4</sup> In doing so, Mexico tends to overlook its own triple dependency on oil products, the oil region and food export policies which limit its own internal food supply. It tends to forget its feudalistic social and political structure, a residue from the Sixteenth Century Spanish conquest and colonization era in which institutions operative in Europe during that period were transplanted to the New World and established the basis for Latin American societies of modern times.<sup>5</sup> It is surprising to many to learn that Mexico has the most unequal income distribution system of any nation in the modern world; that about 3% of its wealthiest families own and control approximately 45% of that nation's wealth and resources, distributing but 4% of its national resources to the bottom 20% of its people. Corruption abounds in its political system of centralized power linked by personalistic loyalties from the President to State and local leaders<sup>6</sup> and when the six-year term has been completed, the new "sexenio" and federal leadership finds a ransacked federal treasury which calls forth fiscal policies of work and sacrifice among all but the elite families.<sup>7</sup> This pattern of sequential plunder was continued from colonial times, through the revolutionary years of 1910 up to the present time.<sup>8</sup> Historically, Mexican capitalistic expansion policies directed against Guatemala and its "illegal workers" were handled by actions very similar to currently proposed U. S. border control measures against Mexican illegal laborers.<sup>9</sup> Yet, within the structural orientation, these are seen as exclusive instruments of U. S. imperialism.

Intra-national variations within the U. S. are clearly evident as well. The people and institutions of the American borderlands are subject to the powerful political interests of the Northeast region and affected greatly by the economic health of Mid-West heavy industries. Only recently has the large migration to the Sun Belt blunted this political monopoly over federal policies, including policies dealing with immigration into our southern border. Standards and policies following the earlier European migration to the East Coast are still utilized as the basis for all patterns of U. S. immigration, reinforced by policy leaders from New Jersey, Illinois, New York, Massachusetts and other locations unfamiliar with the U. S.-Mexico Borderlands and their traditional migration patterns and practices. Thus, the structural models and conflict ideologies

erroneously treat Mexico and the U. S. as homogeneous entities whereas in reality there are marked differences in regional values and goals.

#### A FUNCTIONAL BORDER: THE ROLE OF SYSTEMS INTEGRATION

When a *functional* perspective is used to examine the U. S.-Mexico border, the potential for creative exchanges of ideas, cultural traits, languages and human resources becomes immediately apparent. This critical location where distinct cultural, social, economic and political systems can interact and become familiar to one another can lead to the enrichment of both nations as well as leading to cooperation in various areas of mutual concern. In pre-history and ancient history, cultures which were the product of racial and ideological mixing at the periphery of two empires or cultures ultimately became the most powerful and most progressive societies known to man. Therefore, the mixing and interfacing which occurs along nation-state borders does not seem to be an altogether negative phenomenon except to ethnocentric leaders whose views of national sovereignty blur all other considerations.<sup>12</sup> But beyond the humanistic notion of ideological interchange and cultural mixture, for peripheral residents along nation-state borders, these transborder exchanges often determine their very survival as a society, an economic trade unit or a racial/kinship/ethnic category. Thus, what national leaders often describe as wanton deviancy, border residents define as requisites for survival.

Prior to the development of the nation-state form of human organization, man was found in clans and tribal organizations. Those of the U. S.-Mexico Borderlands adapted from the hunters of giant mammoth, sabre-tooth tigers, camels and other species now extinct in this area to the semi-arid conditions resulting from the drying up of the immense swamplands of the Southwest. Eventually, the domestication of plants and animals provided a stable food supply, a prerequisite for community life.<sup>11</sup> Areas occupied by nomadic or sedentary groups were vaguely circumscribed areal entities known as "cultural areas".<sup>12</sup> These were determined by land usage which in turn was a product of available resources suitable for sustaining human life. But as the core territory of a given "culture area" expanded, the periphery of other cultural groups was met. This created transitional zones or frontiers between cultures<sup>13</sup> which throughout the centuries changed their character and became the basis for empires and expansionist movements. With the development of the modern nation-state came the cartographical division of the World into longitudinal and latitudinal meridians and reference points which often served as lines of division for domain claims of European powers. These artificially-contrived boundaries<sup>14</sup> often ignored natural terrain features and

topographical barriers, being drawn through existing tribal or ethnic regions which were ideologically cohesive and functioning as a self-contained system. When these contrived boundarylines were enforced, members of the systems artificially bisected by map lines were forced to shift to informal transboundary networks in order to maintain their visiting, marketing and social patterns of the past.

Those who view the U. S.-Mexico border from a *structural* perspective regard the informal relations and functional networks spanning the border as illegal or maladaptive mechanisms. However, organizational theory explains that within larger bureaucratic operations, informal "grapevines" and informal systems add to the adaptability of the structure if kept within their bounds. Management perceives organizational goals in relatively static terms and the formal structure within which goals are realized reflects this same orientation. But when rapid change occurs in the external environment or within the company or agency itself, the informal system carries the load of communication and coordination until such time as the formal organization can redefine reality in such a way as to deal with it as a restructured organization. An enlightened political viewpoint also acknowledges the agents of political socialization and support in the kinship and friendship systems which influences political policies from their external location.<sup>15</sup> Thus, organizations which attempt to destroy emergent functional systems along the border without becoming intimately aware of *the functions being served by them*, do so at their own peril.

A *functional* perspective of the U. S.-Mexico Borderlands is a radical departure from the assumptions contained within the previously discussed *structural* orientation. It includes selected assumptions indicated below:

- A) Modern nation-states are complex structures, made up of various interest groups, social classes, ethnic/racial/age categories of people reflecting a heterogeneous population. It must respond dynamically to rapid changes in population, technological innovations and changes in cultural values throughout given temporal eras.
- B) Although global-type solutions are easier for centralized authorities, regional considerations and environmental differences, resources and topographical variations necessitates a two level approach; generalized policies for entire nations, and segmented policies applying to more limited areas or groups of people.
- C) The border location allow for cultural, economic, political and ideological interchange; it can become an unofficial communication channel which continues to operate even when nations become embroiled at the highest diplomatic levels. It can

"translate" feelings and concerns of citizens in the most powerful nation in the World into concerns understood by border citizens in a rapidly developing Third World nation.<sup>16</sup>

From this brief comparison of structural and functional models, it is clear that the structural orientation focuses on the border as a barrier from external encroachment while the functional approach sees the integrative nature of border peoples sharing a common national border and its artificially-contrived impermeability. Functionalists reject in part the strict *doctrine of territorial integrity* as being of top priority and instead adopt the *doctrine of mutual necessity* which holds that peoples artificially constrained by national borders need not like or condone the actions of their foreign neighbors but they realize that their own existence is, in part, dependent upon them through limited coordination against their common enemies.

#### BORDER CHARACTERISTICS AND PUBLIC POLICY

As previously stated, before the existence of modern nation-state boundaries, culture areas were the areal demarcation of human systems within the U. S.-Mexico Borderlands. Called the 'Gran Chichimeca' by anthropologists, this general area or zone had a constant internally changing system of trade or power centers while maintaining essentially the same external circumscription over many hundreds of years.<sup>17</sup> With the arrival of the Spanish, this frontier was pushed northward to coincide with our modern Canadian border. But as the domain claims of other European powers challenged the Spanish territorial limits, Spain shifted her northern border southward due to her inability to control the areas with institutions more suited for indigenous groups in more dense concentrations.<sup>18</sup> Colonial boundaries or treaty lines became the cartographical lines of our national and state boundaries in the U. S., many which completely violate traditional land usage, topographical features, or tribal-ethnic-language affinities. The Rio Grande portion of the U. S.-Mexico border is conveniently drawn along a riverbed but the desert portion to the West is a series of lines and headings which has little or nothing to do with the land features themselves.<sup>19</sup>

One African philosopher, commenting on the perception of borders by the Western nations felt that we are lulled into thinking that integration has taken place because our sovereignty has been achieved through the elimination of "border leakages". On the other hand, the Eastern Bloc powers assume that integration is not yet complete in that their theory of world revolution has not yet placed all nations within one system subject to their ideology.<sup>20</sup> So the resistance to the opening and articulating com-

mon activities across bi-national borders continues, even to the resistance given to the initial establishment of the *supra-national* United Nations organization. Thus, system integrations behind a border is more than just gaining control over one's boundary; it also includes the philosophical viewpoints behind these processes which either attempt to keep all others out of our system or to more effectively integrate the border relationships with other nation-state entities at the federal level only.

In our haste to generalize about the U. S.-Mexico Borderlands, we often treat it as a singular system with a universal character. This is far from true. The presence of the border extends along the entire 2,000 mile line. But the functional ties, the industrial or trade base, the amount of population concentrations in one area and another vary tremendously from one sector to another. During the 1960s, a survey of potential for economic development of the U. S. side of the border determined that more than a dozen distinct economic areas along the border existed. In one location minerals and mining was the stable economic enterprise, in another semi-tropical agriculture and citrus crops dominated the local industrial and occupational opportunities. Thus, there are *general* border policies and *selective* policies operating simultaneously.<sup>21</sup> From a functional perspective it is imperative that the *selective* or limited type policies be given some latitude and legitimacy within the larger society and its general border declarations. It is the erroneous notion that some grandiose legislative act, applicable equally to all border situations everywhere, will replace the local transborder networks being formed to handle the smaller, more selective problems facing one sub-region or another.

Another determinant of effective border policies is the compatibility or affinity of people of one side toward those of the other. This may have some historical roots, ethnic or religious ties, or ideological similarities/differences. Gross illustrates this in his study of Slovenia, once under Fascist Italy then part of Communist Yugoslavia and back under the supervision of Democratic Italy.

The personal relationship between Slavs and Italians, Latins, under Fascism could be very friendly; the public policy toward the Yugoslavs under Fascism in 1941 was hostile.<sup>22</sup>

The ideological perceptions of that territorial segment on a formal national policy basis was one of hostility, but among the Slovenes on both sides of the changing border, interpersonal relations were relatively positive throughout this period of changing national boundaries and corresponding loyalties.

Among the nations of Europe since the close of World War II, the traditional fascination with the nation-state as man's highest organizational creation has been waning. Faced with economic, social and political

problems because of the many small countries so mutually dependent upon trade and freer labor movement, they have created supra-national organizations which deal with a constellation of nations sharing a common resource (such as the Rhine river valley) and enable them to approach their common problems with a minimum of energy going toward the maintenance of border controls within their family of cooperating nations.<sup>23</sup> A change in their leadership's perceptions of common borders was the single most important factor leading to greater cooperation and coordination. Once transborder commerce and other forms of human enterprise were deemed legitimate activity by the respective nations, transborder cooperation became commonplace throughout Europe in these last two decades.<sup>24</sup> This realization of selfinterest for each European nation is nothing more than an acknowledgement of the existing functional potential of informal border efforts. It is this aspect of the European experience which is most readily applicable to the U. S.-Mexico Borderlands and future policymaking concerning its destiny.

There is one aspect of international boundaries which should be mentioned in passing although its complexity prohibits its analysis within the limited space and energy resources associated with this present essay. That is the extension of international boundaries from physical propinquity to far away places by means of international treaties and alliances. Thus, an encroachment on the boundary of a small nation in the Middle East, given our current policy of political, economic, military and moral support, would engulf America in a border war which had nothing to do with our own national boundaries. NATO, SEATO and Eastern Bloc pacts multiply the number of World boundaries which we are willing to screen and regulate against encroachment.<sup>25</sup> Now looming on the horizon is the vertical extension of territorial domain toward the Heavens. As World leaders begin to issue proclamations involving nationalistic goals for outer space or future space colonizations (with an implied military threat), territorial land and ocean boundaries will have to incorporate Outer Space in its mapping and cooperative usage of areal resources.<sup>26</sup> Clearly, this problem will be paramount for border scholars of the future to study and resolve.

National boundaries lying adjacent to large bodies of water such as the Pacific and Atlantic Oceans in the case of the U. S., have proclaimed a territorial "buffer zone" which allows some isolation from external encroachment.<sup>27</sup> Landshared borders do not have this luxury so must work in close physical proximity.

A national boundary which has been established through military force or is historically laden with hostilities surrounding its demarcation is more difficult a problem than boundaries which are unchanged throughout milenia. In Mexican history books, the American Southwest (including Texas and California) appears as "irredentist" or temporarily

occupied Mexican territory.<sup>28</sup> Similar feelings toward Europe's Alsace-Lorain region or the Soviet domination of Latvia, Lithuania and Estonia are maintained over many generations. The separation of Taiwan from China, the disputed Kuriles between the U. S. S. R. and Japan, the territory of Western Sahara and many others will continue to promote international tensions. The creation of Isfael as a nation, or the carving out of Lebanon by creating boundaries for Christian, Moslem and Jewish factions which have no historical legitimacy or meaning, has proven to be a destabilizing element in the Near East. Thus the manner in which borders are formed and maintained can be a source of bi-national irritation.

Territorial conflicts along the U. S.-Mexico border include the century-old Chamizal dispute over lands transferred between Mexico and the U. S. by the meandering of the Rio Grande,<sup>29</sup> *El Horcon* —an unresolved land mass with no clear-cut agreement,<sup>30</sup> and various others dealing with river salinity, disgorging of sewage and air pollution across the bi-national border. But what appears to be a successful resolution of such matters through structural (diplomatic) means is actually a transfer of hostilities and adaptation problems from national level decision-makers to local border residents. Many times such negotiated settlements clear the air at the diplomatic level only to encumber border peoples and institutions with additional problems added by the so-called "solution".<sup>31</sup>

Many purists feel that border location is the sole factor leading to international tensions. Therefore, the relocation of borders should produce harmony and good will. Historically, the relocation of any boundary has solved some problems while creating others. A recent case having to do with the realignment of Nigerian internal borders illustrates this point. In 1967, 12 Nigerian "states" were formed. But in 1976, it was decided that 19 administrative regions (states) would be a more workable solution for giving various tribal and regional entities more internal cohesion, so the boundaries were changed to include the 19 Nigerian states. Here is the experience of one border resident, which could be multiplied by thousands.

A man living at Ote, formerly in Western Region, suddenly finds himself one day living partly in Oyo and partly in Kwara State. Because his farmlands are on either side of the signpost, which welcomes the visitor to and bids him goodby in Kwara, he finds himself farming in Oyo and Kwara States, worshipping in Kwara, and with friends and relations on both sides of the "artificial" boundary separating Oyo from Kwara, a division which to him never existed and still never exists except as he finds himself having to be guided by rules and regulations decreed

respectively at Ibadan (demanding his income tax at home) and Ilorin (also demanding his income tax on his farmlands). The peaceful settler suddenly finds himself torn apart at the slightest border conflict; so-called friends turned enemies, eager to take over his fertile farmlands; schools which had welcomed his children because of his useful contributions to the community now regard the same children as aliens with restricted differential higher school fees.<sup>32</sup>

So the relocation or removal of borders is not a realistic solution to border problems. Rather, *our attitudes toward the borders* and their functions can allow us to cope with existing borders more easily.

Another factor impinging on border tensions is the remoteness of the boundary from large centers of population or even the distribution of population with relationship to one border or another. For example, due to the U. S. S. R.'s need to maintain territorial control of Outer Mongolia for protection of its critical warm-water port at Vladivostok, the remote and generally uninhabited region between Inner and Outer Mongolia makes it one of the most "closed" borders in the World. Although the Gobi desert, which makes up part of this border region, is not conducive to human habitation, it is the political-military policies of total separation which endanger the lives of strangers approaching the border itself. Infrequently, official parties of the respective Russian and Chinesse satellite nations are escorted through the militarized zone, but no other penetration is allowed.<sup>33</sup> On the other hand, the remote borders of Nigeria and Benin, Nigeria-Chad or between Nigeria and its Francophone neighbor Niger, continue to operate functionally in spite of formal declarations by military leaders condemning such unauthorized intercourse. Traditional markets, visiting and exchanges are made as they have occurred for the last hundred years.<sup>34</sup> In the American Southwest, an uninhabited and remote portion of the U. S.-Mexico boundary bordering on the desolate and arid Organ Cactus National Monument attracts some illegal aliens who try to cross it on foot carrying only a meager water supply. Many of them end up as news stories when their bodies are discovered by roving aircraft monitoring border activity. But few control agents are assigned to this remote area.

The national boundary between Norway and Sweden is far more critical for Norway than for Sweden due to the fact that the "border population" in Norway is the bulk of their country's overall population. On the other hand, the Swedish border is somewhat remote from its population centers, making it less sensitive to border permeability than is Norway.<sup>35</sup> Similarly, the major population concentrations in Canada lie along its southern border facing the United States. But the U. S. side is generally without large populations, and the communities to the south

of that bi-national boundary are generally less desirable than their Canadian counterparts. Moreover, along the small stretch of international boundary between Quebec and the U. S. the boundary is precisely determined whereas the internal borders between Quebec and its neighboring provinces are boundary approximations or vague zones on official maps.<sup>36</sup>

Boulding<sup>37</sup> has conceptualized the effect of border remoteness on the effect of centralized authority's policies concerning it. Proclaiming his "power gradient hypothesis"—that conformity to centralized policies wanes with the physical distance to the border concerned, it is not a very accurate representation of U. S.-Mexico border conditions. Whereas Canadian-U. S. crossers for work, shopping and visiting in the Great Lakes region are not overly monitored, crossers at Tijuana-San Diego nearly three times as distant from Washington, D. C. are very carefully scrutinized. Thus, the power gradient hypothesis possibly applies to the length of the Canadian-U. S. border, but the racial-ethnic element of our southern border neutralizes the effect of physical distance on lack of federal concern.

Another factor that seems to override areal distance considerations is that of protectionism. Centralized governments who feel threatened by incoming products or services can use selective protectionism to reduce the unrestrained border flow.

A weak system, based on an economy of scarcity, can tend to close itself out in order to strengthen its internal structures. Protectionism is an universal phenomenon that can be found at all systemic levels. The building of solid walls is often a prerequisite in the early phases of development of systems.<sup>38</sup>

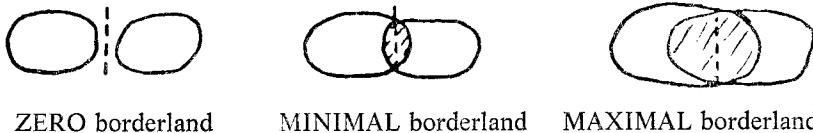
After a frontier zone has become a more precisely designated national boundary, the frontier mechanisms once operative seem to disappear when observed from the structural model.<sup>39</sup> Population centers tend to grow along boundaries which are also communication and transportation routes or breakpoints and with larger populations come the local regulation of trade centers extending across the border, kinships which permeate the bi-national boundary, and health and economic consideration which must be coordinated by border functionaries. These are unable to function through the obstructionist channels of international diplomacy and bi-national agreements. So the informal networks present during the earlier frontier era are utilized to coordinate official and unofficial programs dealing with economic stability and development, water and air resources, health and many other areas. In recent decades much scientific research has outlined how the transborder informal networks operating beyond federal control solve these local problems.<sup>40</sup>

An economic model called "integration pole theory" contains a cybernetic feedback mechanism which attracts economic enterprise even between unequal trading partners. But it fails to register the entrenchment of disadvantaged or weaker exchange partners in that position through time.<sup>41</sup> Some writers who stress the inequality of Mexico's economic system and that of the United States, criticize multinational corporations and their assembly plants in the northern Mexico border zone for their uncontrolled economic power, and also for alleged sexist recruitment and meager wage levels. Though wages are low measured in U. S. terms, these employers strictly adhere to government-prescribed minimum wage standards which are always supplemented by many non-salary benefits in order to avoid more regulation by governmental officials. Also, when the type of jobs being performed in the *maquiladora* factories is compared with those same factories operating in the U. S., the jobs which have been exported are principally occupied by women in the U. S. as well.<sup>42</sup>

When industrialization occurs and urbanization collects increasing numbers of residents, there is a tendency for occupational differentiation to occur which creates a vertical dimension to border coordination which does not presently exist. At the present time the U. S. will remain more differentiated because of our historical development on graduate studies and our resources given to public education. But this condition is not just a situation which puts Mexican workers at an occupational disadvantage. It also affects border residents on the U. S. side. Many factories have been lured to the South and the Southwest because of the plentiful supply of unskilled labor. Although highly differentiated occupations are more desirable, the characteristics of our American border population will not attract research laboratories and hi tech industries which can find research-oriented Universities in California or the Northeast ready to supply the needed highly trained personnel. So the lack of opportunities for highly skilled technicians and managers is not an exploitative policy contrived by capitalistic managers but is entirely related to local availability of trained personnel and the type of jobs which are "exported" to areas with large unskilled labor pools. The capitalistic/exploitation rhetoric does little to explain the alterations which must take within Mexican society for her to attract hi tech industries to her border region.

One typology which attempts to show the cultural and ethnic affinity of peoples separated by bi-national borders describes three types of border conditions. The *Zero Borderland* is one wherein two countries are ideologically and religiously hostile toward one another; A *Minimal Borderland* is one which might extend 2-5 kilometers into each country because no general cultural or ethnic affinity exists, but some local integration occurs because of other types of cooperative ventures shared

by border residents; and the *Maximal Borderland* wherein an enormous amount of cooperation between residents occurs, and cultural and ethnic affinity is strong on both sides of the border. No doubt the area of coordinated sharing would extend to the periphery of the tribal unit or ethnic sub-group which feels this cohesion.<sup>43</sup>



Although this model was developed for use within the tribal context of African nations, its utility for the U. S. border rests with the ethnic and language affinity represented by Mexicans and Americans of Mexican descent sharing a common border. In many aspects we would qualify as a Maximal Borderland degree of integration. If the known border traditions of Anglo hostility toward Mexican Americans was considered, the minimal borderland would more nearly represent reality. This typology, however, fails to adequately identify the relationship growing out of transborder affinities. If the relationship was very close but restricted to patron-peon interactions, a maximal borderland might be misleading. Social classes exist within and between ethnic and racial categories and transborder interactions of unequal partners have the same risks as those same interactions where no border is concerned. In fact, one author who projected the romantic notion of brotherhood as a natural byproduct of transborder interaction was heavily criticized because such feelings are not generalizable to all segments of the border nor to other borders.<sup>44</sup> Indeed, feelings of border tension arise or are recognized as readily as feelings of cooperation and brotherhood.<sup>45</sup> As previously stated, the *doctrine of mutual necessity* establishes a framework within which necessary functions might be carried out whether or not friendship or mutual respect is even involved in the relationship.

If political-legal boundaries reflect linguistically different groups, there will be a tendency for structural isolation. In the case of the U. S.-Mexico border region, the linguistic and cultural spillover from Spanish and Spanish-related cultural patterns, names of food, states, communities, events, etc., will assist the continuity of informal networks. Some with mother tongues other than English feel some degree of indignation at having to function in English within the U. S. Yet, nearly 40% of the non-English speaking citizens have *German* as their pre-school language and do not seem to have the same reactions to the learning of English. With 368 languages (mostly dialects) spoken along the Nigerian border alone, language groups are a natural reference group although resentment

toward the earlier White Colonization is reflected in the language commentary of one nativistic writer.

The standing tragedy of all Blacks and Africans wherever they may be is that their tongues have been pulled out and they must speak in strange tongues.<sup>46</sup>

A more balanced view by a Nigerian language professor suggested that the languages of former colonial powers are not "strange tongues" and are not the cause of African border problems nor the cause of diminished use of tribal dialects. The realities of the World as it is require communication with people other than other African tribal members, and those whose language is their personal legacy will put forth the effort to save it for their children.<sup>47</sup> Studies along the Norway-Sweden border found that there were less language differences among the border farmers on both sides than there were between them and their respective nation. Moreover, the attitudes they held concerning the other language was more critical in their relationship than their actual fluency in the other language.<sup>48</sup> Perhaps this, then, is the key for U. S.-Mexico border residents—to develop more respect for non-English languages while those with mother tongues other than English become proficient in the language used by the powerful and policymakers. Any future efforts to influence them must be conveyed in their language. Often these language differences, including the inability of some groups to handle formal education, is explained solely on the basis of language when the elements of social class are far more critical in educational achievement than is language facility.<sup>49</sup>

#### **STRUCTURAL MODELS AND FUNCTIONAL POLICIES: A COMMON FRAMEWORK?**

As a distinct field, border studies have gone through many phases from early historians pursuing a favorite biography or event to disciplinary and interdisciplinary projects, finally adopting a broad multidisciplinary approach to Borderland phenomena. As restrictive structural explanations of bi-national relations were replaced by the functional descriptions of transborder networks operating in the grey area of extra-legal activities, many insights hidden from view in earlier frameworks became readily apparent.<sup>50</sup>

Somewhat independently, scholars throughout the U. S. in various disciplines and some in foreign countries began to utilize functional models to examine the dynamic processes operative on bi-national borders. Strassoldo<sup>51</sup> chronicled the antiquated nation-state system giving way

to a multi-national regional approach of mutual cooperation. Price<sup>52</sup> demonstrated border symbiosis, not only on the U. S.-Mexico border but along the Canadian border as well. Stoddard,<sup>53</sup> adjusting to a multidisciplinary perspective, described a functional model for border development which described a single border system resulting from border overlap and interpenetration of institutions and issues from Mexico and the United States. Whiteford<sup>54</sup> described the borderland as an extended community. Hansen<sup>55</sup> studied integrative transboundary organizations and recommended some policies which may be applicable for use on the U. S.-Mexico border. Asiwaju<sup>56</sup> not only documented the resiliency of African tribal system in competition with formalized national borders (holdover from colonial eras of German, French and British empires) but he also brought these experiences to the U. S.-Mexico border for conceptual comparisons of issues and potential solutions. Duchacek<sup>57</sup> attempted to find cross-boundary elements of potential cooperation working principally within the structural models of political theory. The shift to functional-type models and orientations was a necessary step beyond the structural approaches to borders from the past.

Looking backward at selected volumes from the structural orientation, Boggs<sup>58</sup> struggled with human inequities, citing endless narratives to show border inconsistencies around the globe, but never could extricate himself from the structural framework of national sovereignty. Prescott<sup>59</sup> was very preoccupied with the processes of allocation, delimitation and demarcation of space, as he assumed the rightness of the nation-state determination of border locations. Geopolitical scholars upheld the structural viewpoint but cultural geographers such as Nostrand<sup>60</sup> shifted their focus to human dynamics and reactions to space and form and related these to those historical processes that gave them continuity and change.

Currently, structural models and their supporters are very much in evidence as it becomes politically expedient to have a more stringent border policy. The scholarly work of Briggs<sup>61</sup> emphasizes the closing of the border to raise the economic quality of life for Mexican Americans in the U. S. More reactionary elements, led by Senator Alan Simpson, seek to add employer sanctions to present immigration violations.<sup>62</sup> But one of the most controversial declarations are the "beliefs" of Huddle and his associates, who maintain that for every 100 illegal aliens, there are 65 jobs lost to Americans even though none of their limited and narrow study of construction jobs in Houston give justification for such declarations.<sup>63</sup> There are still a few who make a case for less border restrictions other than the functionalist researchers who show that legal solutions for non-legal problems are games of futility.<sup>64</sup> Accumulations of functional research for policymakers is substantial enough to give credence to this approach, but structural models of the past are so

entrenched as to prevent any modifications whatsoever. Thus, specific changes must be effected in order for policies based upon functional determinates to be incorporated in our border monitoring and control mechanisms. It is these perilous steps which will conclude this extensive essay putting forth the value of functional modifications of our international policymaking processes.

#### POLICIES AND POLICYMAKING FOR THE U. S.-MEXICO BORDER REGION

Border scholars and border residents sometimes express deep feelings of resentment toward their policymakers in Washington, D. C. and Mexico, D. F. A similar feeling was expressed by an African colleague against his country's former European policymakers:

We shall not write of Africa and Africans as if the Europeans met a continent of innocent, noble and innocuous savages neatly packaged into linguistically or tribally homogeneous units.... If the Yoruba had colonized the British, instead of the other way around, the British today would have been mainly *Ogun*<sup>65</sup> worshipers.<sup>66</sup>

Using the same basic argument, if the northern thrust of the Spanish conquerors had been more successful, Americans would have spoken Spanish. However, *that is not what happened!* A realistic approach to contemporary border issues demands that we accept conditions of the Border lands as they now are and seek effective means to take them from where they are to where we feel they should be.

If national policymakers could be convinced that the transborder cooperation experiments of Europe were appropriate for this U. S. border with Mexico, the implementation of effective border policies combines the guarantees of continuation to federal authorities while also giving permission to create some means for handling local transborder cooperative ventures. To implement such a policymaking process, the following prerequisites are outlined:

1. An acknowledgement of federal and state policymakers of the desirability of local transborder integration (within specified bounds) and the realization that continued use of archaic Nineteenth Century policymaking mechanism and perspectives will not effectively meet the border problems emerging today.
2. Legislation is needed at the level of the federal and state governments (with corresponding actions by the respective level of

Mexican leaders) to acknowledge the interpenetration of each national entity into the territory of the other. Modification of existing exclusions would consider a 100 mile zone into the other country as national territory for purposes of providing technology, expenditures, and personnel as needed for specific projects beneficial to both border frontier zones.

3. A U. S. amendment which would allow the creation of a federal mechanism to screen local transborder agreements so as to have veto power over problems of national security and its equivalent. Otherwise, local agreements would be permitted between Mexican-U. S. border entities.
4. A reduction of expenditures for personnel whose sole purpose is to destroy local coordinative efforts; the saving of this venture would possibly provide the needed revenues for the small border region screening commission to facilitate local agreement on specific issues.
5. Begin border liaisons with the most narrowly conceived border problems (ie. such as mosquito control) and work toward broader problems which might require a much more sensitive integrative mechanism to be totally effective.

In searching for a federal mechanism within which to implement these border agreements, some have suggested a return to the Southwest Border Region Commission, but its internal politically-sensitive structure made it unmanageable for this functional chore. Other have pointed to the string of successes of the International Boundary and Water Commission (IBWC) in handling the engineering chores of channel maintenance and water apportionment.<sup>67</sup> However, in all fairness it must be said that its successes were in engineering coordination, not issue-resolution of highly volatile matters. These kinds of policy questions are defined as outside the jurisdiction of the commission and are forwarded up to the parent organization, the department of state, for further processing.<sup>68</sup> More appropriate as a proven mechanism is the European organizations, some organized in the form of a mini-United Nations with a secretariate for executive functions and a legislative general assembly body.<sup>69</sup> Such workable policies as the "guest worker program" with little modification could be adapted for use on the U. S.-Mexico border if mature federal officials were able to relax their rigid views of national sovereignty above all.<sup>70</sup>

One existing agreement between Mexico and the U. S. which proves that cooperation can benefit all concerned is the establishment of a 30-mile wide air corridor along the international border. Pilots may use this airspace over the foreign country without prior approval in cases of bad

weather or landing complications in cities located so that the approach path falls over the sister city. The penetration of foreign airspace requires only that the pilot report in to the appropriate foreign air traffic control center as a form of recognition and courtesy. This workable solution to an awkward air carrier dilemma contrasts sharply with some less successful events which have occurred within the past few years in border communities.

Mexican juvenile offenders apprehended by El Paso police officers cannot be held for minor crimes because no state financial support can be used for housing "aliens". Over a period of years, an informal arrangement had been struck between juvenile probation personnel of El Paso and Cd. Juarez whereby Mexican juveniles could be "informally" transferred to the Cd. Juarez facility and they would use the information supplied by U. S. officers as the basis for prescribing the punishment and length of confinement. But when this practice was made public in a local newspaper story, the juvenile judge publicly denounced the practice and issued an official proclamation that these extra-legal arrangements would no longer be tolerated. Such are the problems of crime and juvenile delinquency in a border setting.<sup>71</sup>

Present U. S. clean air standards, when applied to El Paso, lists it as one of the 110 major American cities not meeting EPA code minimum. But the city of El Paso shares its air basin with the city of Cd. Juarez lying across the border in Mexico. Trying to clean up the entire air basin by working from only the U. S. side is, as stated by one columnist, "like cleaning up two-thirds of the air over Houston". More than a decade ago, by informal agreement, a costly and sophisticated air monitoring device mounted on a truck would go to Cd. Juarez about twice a week to take three or four readings at various places throughout the city. This information was then shared with those city officials as well as logged for permanent trend records. One day a customs agent at the International Bridge stopped the truck with a government licence plate and after the official checking was concluded, the truck was ordered never to go beyond the "continental United States" again because the act which furnished the costly equipment had that restrictive stipulation as an appendage to the legislation. Were this problem of air pollution handled within a functional framework, the air basin shared by the two cities would be the focus for cooperative effort, not the technical aspects of where the center of the International boundary line is located.

An international marathon held in El Paso provided the runners with a blue line along street to keep them from making a wrong turn at poorly marked intersections. The route led across one international bridge into Cd. Juarez and back into El Paso over another bridge over the Rio Grande. However, the small automatic line-painting machine was forbidden to go into "a foreign country" because the legal opinion

regarding its use is that the present city insurance did not cover it should it have an accident, and the city fathers who gave permission would be held personally liable. Needless to say, the line-painting machine went only as far as the middle of each international bridge and other arrangements were made to guide the world class runners who arrived for the marathon and were somewhat unfamiliar with the route.

Cooperation between U. S. and Mexican officials on bus and taxi regulations, bridges, disease control, rabies control and many other specific problems shared by sister border cities could be handled with local co-ordination and energies if only permission for this level of agreements were legitimized by federal officials.

This then is our border policy challenge: to change the existing structural framework within which border problems are currently handled in such a way that local limited agreements could be conducted on a transborder basis for specific goals in harmony with overall policies of each of the cooperating federal governments. This may lead to

. . . a transformation of border regions from a locus of division, hostility, disputes and wars to a locus of cooperation and integration. This process can be seen as "nothing but" the consequences of a wider, more important process of continental integration.<sup>72</sup>

It could be that elevating existing informal transborder networks to official status could create a more favorable milieu for country-to-country dialogue as well as a channel for the completion of necessary border functions. In any case, it is worth a try. Traditional and antiquated diplomatic arrangements do not seem to be as effective as they once were, and perhaps the Europeans are trying to tell us something—that there is a human nobility greater than a nation-state paranoia. It is entirely possible that the framework for the future is a multi-national co-ordination mechanism suitable for local border entities to pointly combine their resources to solve their common problems.

#### FOOTNOTES

\* An essay prepared for presentation to the PROFMEX-ANUIES Border Conference held October 2-4, 1985 in Santa Fe, New Mexico.

<sup>1</sup> Williams (1917) discusses this consistent American diplomatic orientation.

<sup>2</sup> *Structural* policies are a natural result of organizational priorities of self-preservation and the accumulation of power for continuancy (Losch, 1954: 200) and are maintained by the selective recruitment of government personnel who accept these same philosophical tenets (Almond, 1960: 38-40). Fagen (1977) correctly assesses structural excesses in U. S. dealings with Mexico but is bound by the formal system for ameliorative suggestions to be incorporated in future Mexico-U. S. relations.

<sup>3</sup> Bach (1978) clearly elucidates this position as it relates to relationships between the nations of Mexico and the U. S. Others with a similar stance are Stavenhagen (1958), Barkin (1975), Bustamante (1976, 1978), Fenandez (1977) and Portes (1978).

Objective treatment of Mexico's internal dependency problems are found in Dominguez (1980: 62) and Esteva (1979: 3).

Following the Marxian dialectic in examinations of borders everywhere is the Nigerian writer Ogundowole (1985). Many others could be cited who write from the perspective of struggling Third World countries.

<sup>4</sup> The limitations of "dependency theory" are discussed by Bath and James (1976). Similar explanations for lack of upward mobility by Mexican Americans in the U. S. are found in Corwin (1973, 1978), McLemore (1973), Sinkin (1973), Weber (1973) and others. Yet, invidious comparisons of Anglo Americans and Mexican Americans have obscured the success patterns of racially different and linguistically "handicapped" immigrant groups such as the Japanese (Uhlenberg, 1972; Fry, 1984), the Syrian-Lebanese (John, 1982) and early Cuban arrivals to the U. S. (Portes, 1969).

<sup>5</sup> See Stoddard (1973d) for further institutional elaboration. The transfer of territorial domain was somewhat similar for Spanish and Anglo peoples in the New World. Each felt a superiority to existing indigenous cultures. The Spanish invoked a claim on the land in the name of God by means of an *anunciamiento* (proclamation read aloud in Spanish) prior to each military conquest (Gibson: 1966: 39). Anglo Americans legally justified their right to domain by comparing the Biblical mandate to Adam to "work the soil" with the nomadic (i.e. irresponsible) cultures, and the hard-working farmers/settlers (i.e. responsible culture). See State review court opinions cited in Deloria (1971).

<sup>6</sup> See Graham (1984) and Corbett (1984) for role of local *caciques* in providing loyal support to state and federal officials in return for distribution of rewards available to the system.

<sup>7</sup> Clement (1982: 4).

<sup>8</sup> For a forthright historical account of that period see Cumberland (1968: 245-268). See Stoddard (1984a) for its impact on current peso devaluation crises.

<sup>9</sup> Bowman (1985) discusses these problem from 1930 to the period of World War II in the areas adjacent to the present Mexico-Guatemala border.

<sup>10</sup> See discussion by Strassoldo and Gubert (1973: 34-35). Garcia y Griego (1983) discusses the factor of "sovereignty" in U. S.-Mexico relations and ascribes some of the existing problems between the two to the U. S. obsession with it.

<sup>11</sup> For a summary overview of Border pre-history, with corresponding references, see Chapter 1 of Stoddard et al. (1979).

<sup>12</sup> Kroeber (1955) elaborated on Cultural and Natural Areas of North America. But in recent decades, linguistic classifications have served as the basis for determining culture areas (See Driver, 1961).

<sup>13</sup> Map-makers were servants of rulers who directed them to institute boundary lines as points of division among domain claimants. From that legacy, geopolitical geographers have accepted the structural model of territorial boundaries.. Using this perspective, Kristoff (1959: 270-271) mistakenly claims that upon the demarcation of a precise national boundary, the frontier zone disappears. A more enlightened view by House (1982: 55-57) recognizes the areal "frontier zone" lying juxtaposition to the border on each side, and not only must they interact across the bi-national boundary but they must also interact with their own interior zones of their own country.

My own earliest view of borders and frontiers was a legacy of *structural* comparisons of the border (Loomis et al., 1966; Stoddard, 1961, 1960a) heavily

saturated with a background in political science. But with the implementation of a multi-disciplinary approach to the scientific study of the U. S.-Mexico Borderlands, my focus shifted from a *static* place to a dynamic system and transborder processes, a *functional* system which operates separately from the formal political-legal mechanisms of international diplomacy (Stoddard, 1985b: 61-66, 72-74). The Borderlands came to be a bonding of these two peripheral frontiers into a common symbiotic system (See Price, 1968; Stoddard, 1978b).

<sup>14</sup> Artificially-contrived boundaries are not "artificial boundaries" as claimed by Asiawaju (1984b) in his inaugural lecture. Boundaries thus constructed are real because once established and their barrier use crystalized *their consequences become real*. It is the contrived demarcation, not the eventual national boundary, which is artificial (See Stoddard, 1985: 20ff for further elaboration).

<sup>15</sup> Hall (1977: 3,059, 152-158) discusses organizational formalization and the functional aspects of informal networks. Almond (1960) discusses political socialization and functions being sensitive to pre-modern systems upon which modern political structures are based as well as the informal aspects of aggregating sentiments through which policies are crystalized.

<sup>16</sup> Torres Ramírez (1979: 7ff) describes this economic imbalance; García y Griego (1983) places it in the context of political power. Gendarme (1970: 894) describes a similar situation among European nations wherein the immigration flows are toward the more wealthy nations showing its universal application rather than being a conspiratorial phenomenon operative only at our southern border.

<sup>17</sup> See Kutsche (1983: 18) for a Gran Chichimeca case study in prehistorical times.

<sup>18</sup> Sequential maps (Nostrand, 1983) graphically display this changing northern Spanish domain claim. Within these areal designations there are also some changes in languages, political and ethnic loyalties, and territorial identities which may have occurred within the general U. S.-Mexico Borderlands (Nostrand, 1970, 1981; Stodderd, 1973c, 1973d; Hansen, 1981b).

<sup>19</sup> The impact of Imperial powers in Europe on the boundaries in most continents can be felt today. The division of the African continent, ceremonially dated in 1884 (Asiwaju, 1984a) contains 44 percent of its modern boundaries lying along parallels and meridians, 30 per cent indicated by arbitrary curves or straight lines, and only one-fourth of them correspond to clearly defined geographical features such as lakes, rivers, mountains or valleys according to Nkrumah (1965). The borders running through Lake Chad shared by Chad, Nigeria, Niger and Cameroons never were precisely laid out by the German, British and French colonial powers due to the hundreds of islands and islets which appear, disappear and change with the rise and fall of the water level. This condition is handled by its indigenous groups easily since they ignore any superimposed boundaries to their fishing and market areas throughout the Lake area (James, 1985). Zartman (1965: 172-173) describes the strains of African nations trying to preserve their territorial limits as emergent nations while simultaneously trying to create a feeling of unity across those same borders.

<sup>20</sup> Bah (1985: 15).

<sup>21</sup> The development potential for the U. S.-Mexico border (E. D. A., 1968) showed few general conditions characteristic of the entire border span but found a dozen different economic areas with selective resources and conditions. Similarly, Teune and Mlinar (1973: 268-269) found both *general* and *selective* policies and problems operating simultaneously on the Scandinavian border being studied.

<sup>22</sup> Gross (1973: 318). See also Strassoldo (1973) and Jersic and Klemencic (1973) for additional data on the perceptions and factors which led to increased friendship or hostility across the bi-national boundary as well as between the border frontier zone and the nation at large.

<sup>23</sup> Some transborder organizations listed by Hansen (1983b: 258, 261) include the European Common Market, Nordic Council, Benelux, OECD, NATO, the Council of Europe and others. To coordinate smaller border organizations an Association of European Border Regions brings together more than 15 transboundary cooperative organizations, mostly from the Rhine Basin. A similar type of initiative is the Committee for the Promotion of Alpine Region Cooperation and Euregio, founded in 1970, to coordinate 3 autonomous associations of municipalities located in the Germany-Netherlands border regions. For additional information on the impact of this supra-national thrust see Strassoldo and Gubert (1973: 32) and the Council of Europe (1980: 48-58).

<sup>24</sup> Briner (1958); see also Briner (1981).

<sup>25</sup> See Starr and Most (1976) for an extended discussion of these considerations.

<sup>26</sup> After Superpower agreements on atomic testing in space, use of Lunar surface, and cooperation in various space projects, President Reagan's so-called Star Wars initiative has again threatened to ignite still another space race. Additional factors complicating the use and claims to space for commerce, expansion settlements or military bases are discussed by Stoddard (1983c, 1984d).

<sup>27</sup> Traditional ocean travel lines, fishing rights, ocean pollution etc. are some of the problems to be resolved as a result of "coastal buffer" domain claims. And although these are not irrelevant, compared to the complexities of land border tension areas, these are almost non-existent *by comparison*.

<sup>28</sup> For the irredentist lands, see map in Nostrand (1983: 10). The volume by Acuña (1972) from its title of *Occupied America* takes a similar stand. Put into historical perspective, Texas was a 12 year younger sibling with Mexico in the family of new nations during the New World independence movement. Other critical historical materials are bypassed in the search for national honor, a process which America has also had some experience with in rewriting their own versions of history.

<sup>29</sup> See Hill (1965) and many other sources covering aspects of the Chamizal controversy and resolution. The forced resettlement of Mexican Americans to allow the land to be transferred and the price paid by local families (1,155 in number), is covered in Stoddard (1973b).

<sup>30</sup> Hill (1967).

<sup>31</sup> See Stoddard (1982) for discussions of many U. S.-Mexico border problems "solved" on a nation-to-nation agreement level only to have the repercussions having to be absorbed by local Borderlands peoples.

<sup>32</sup> Adeyoyin (1985: 6).

<sup>33</sup> Dinsmoor (1985); and also Svensson (1978).

<sup>34</sup> Thom (1970) describes the thousands of the Hausa tribe who cross both ways to visit, sell their wares, buy and conduct various forms of business without concern for the official border. Collins (1984) describes the Niger-Nigeria border as a "conduit" for groundnuts traffic; while Asiawaju (1976, 1984c) outlines some of the major ethnic groups whose tribal lands are intersected with official borders and who maintain a dual loyalty—to tribe first and to nation second. James (1985) describes how cooperatively Lake Chad neighboring groups engage in cooperative ventures to protect the entire lake, not just their formal part of the body of water, a line they do not know its location and would not care if they did. The traditional problems experienced by the Mandara who are bi-sected between Nigeria and Cameroon is further complicated by recent oil discoveries in land not precisely designated and claimed by both nations. These tribal peoples have loyalties to their kin which enables them to cope with the hostilities between their two governments (Barkindo, 1985).

<sup>35</sup> Lunden (1973).

<sup>36</sup> Price (1983) summarizes many aspects of the U. S.-Canada and U. S.-Mexico borders bringing out similarities and differences which exist; Dorion and Lacasse (1973: 165, 169, 173) show the various maps which do not have the precise boundaries between internal Canadian provinces but which has a rigid line between it and the United States.

<sup>37</sup> Boulding (1962: 69).

<sup>38</sup> Strassaldo and Gubert (1973: 34).

<sup>39</sup> Kristoff (1959: 270-271) disregards the functional networks when he assumes that the establishment of a national border replaces the frontier functions. Although the geographer House (1980, 1982: 57-59) correctly identified the frontier zone that exists coincidentally with the nation-state border and that must interact with its own country and the frontier zone on the opposite side of the bi-national boundary, his effort did not fully utilize the functional model to ascertain the existence of *one Borderlands system* which lies astraddle of the border instead of two separate ones that try to make contact across the barrier.

<sup>40</sup> The following are selective samples of research findings bearing on various aspects of border life as indicated and which support a *functionalist* view.

AIR-WATER-POLLUTION Hill (1958); Sobarzo (1973; Utton (1973); Bath (1974, 1982); Brownell and Eaton (1975); Schatzman (1977); Applegate and Bath (1978); Bailey (1979); Kennedy (1979); Stoddard (1979); Hansen (1982); McKean (1985).

POLITICAL-ADMINISTRATIVE D'Antonio and Form (1965); Price (1968); Stoddard 1969b, 1982); Sloan and West (1976, 1977); Call (1978); Martinez (1978); West (1978, 1979, 183); Stoddard et al. (179).

ECONOMICS-TRADE Dillman (169); Stoddard and West (1977); Stoddard (1978a); Ladman (1979); Hansen (1981a); Miller (1981); Nalven (1983); Vento and Crews (1984).

POPULATION-DEMOGRAPHY-MIGRATION Beegle et al. (1960); Stoddard (1976a, 1976b, 1983a, 1984b); Cardoso (1983); Dillman (1983); Hansen (1983a); Hedderson (1983).

FAMILY-HEALTH Alvarez (1979, 1984); Stoddard and Quesada (1983).

LANGUAGE Ornstein (1973, 1975); Clegg (1983).

CULTURE-ARCHITECTURE McCleneghan and Gildersleeve (1965); Gildersleeve (1974, 1979); Holscher (1983).

CRIME Carter (1978); Craig (1983); Daudistel and Stoddard (1985).

<sup>41</sup> Integration pole theory is outlined by Boudeville (1974: 133). Hansen (1977: 6) elaborates the factors which lead to the existence of an integration pole but does not deal with the basic conflicts resulting from structural inequality between unequal partners nor how functional models can penetrate the informal level of cybernetic feedback and transnational responses not generally noticed by officials responsible for border monitoring.

<sup>42</sup> Fernandez-Kelly (1983) and Iglesias (1985) claim a sexist, exploitative plan behind U. S. corporation operations in northern Mexico. Nalven (1983) places the maquila operation in its overall context within the traditional U. S. factories and those occupations selected for "export" and those retained within the U. S. where available technological expertise is more abundant.

<sup>43</sup> Momoh (1985: 4-8).

<sup>44</sup> The notions of brotherhood stated by Haddox (1979) largely from his own personal experiences and values were seriously questioned by Bah (1985: 27-31) whose experiences in Black Africa may not have been similar to those of Haddox.

<sup>45</sup> Gross (1973) focuses on tension areas and their importance for the countries involved. In this regard, Strassoldo and Gubert (1973: 36-39) note that over the years, historians and political scientists have had a peculiar interest in border conflict and that it is left for sociology and cultural anthropology to emphasize the integrative aspects of border interactions.

<sup>46</sup> Statement of Obasanjo (Osisanya-Olumuyiwa, 1985: 2).

<sup>47</sup> Osisanya-Olumuyiwa (1985: 2-3).

<sup>48</sup> Lunden (1973: 150).

<sup>49</sup> See discussion on ethnicity vs. social class in Chapters 3 & 4 (Stoddard, 1973a).

<sup>50</sup> Stoddard (1985: Table 1).

<sup>51</sup> See Strassoldo and Gubert (1973) and Strassoldo (1977) as powerful theoretical contributions to functional border theories. His work escaped the notice of American border scholars until introduced through Nigerian borderlands scholars Dean A. I. Asiwaju.

<sup>52</sup> Price (1968, 1973a, 1973b, 1983).

<sup>53</sup> Stoddard (1973a, 1975, 1978b) and Stoddard et al. (1983).

<sup>54</sup> Whiteford (1979).

<sup>55</sup> Hansen (1977, 1983a, 1983b).

<sup>56</sup> Asiwaju (1976, 1983, 1984a).

<sup>57</sup> Duchacek (1984) and many earlier papers on regional integration of formal associations.

<sup>58</sup> Boggs (1940).

<sup>59</sup> Prescott (1965).

<sup>60</sup> Nostrand (1970) plus his professional leadership among American geographers who ultimately came to have the largest numerical membership of the Association of Borderland Scholars and have been actively engaged in border-related research more than any other single discipline.

<sup>61</sup> Briggs (1974, 1975a, 1975b).

<sup>62</sup> See brief review in Russell (1985).

<sup>63</sup> Huddle et al (1985). What most scientists find so objectionable about this study is its questionable methodological procedures mixed with public pronouncements having little or nothing to do with the extremely narrow study of a given occupational group, selected because of known alien workers, and generalized to the larger "guess-timates" of illegal aliens presently in the U. S. Although any person has the right to advocate whatever he believes, professional ethics mandate that this is not done under the guise of "scientific research".

<sup>64</sup> Among these are Nalven (1973), Gordon (1975) and many of the works cited in footnote 40.

<sup>65</sup> A Yoruba tribal Deity.

<sup>66</sup> Momoh (1985: 1).

<sup>67</sup> See comments made by Commissioner Friedkin (1981) in listing its projects and accomplishments.

<sup>68</sup> Some of the human policy matters which the IBWC does not handle adequately are contained in Stoddard (1973b) and Jamail and Mumme (1982).

<sup>69</sup> Council of Europe (1980: 48-58).

<sup>70</sup> See an excellent discussion of the "guest worker" policy as applied to the U. S.-Mexico border region by Hansen (1979).

<sup>71</sup> Daudistel and Stoddard (1985) covers this and other legal-judicial concerns which are at a stalemate within the reactionary structural straightjacket of non-interference with transnational issues by local (non-State Department) officials.

<sup>72</sup> Strassoldo and Gubert (1972: 32).

## REFERENCE BIBLIOGRAPHY

- ACUÑA, RODOLFO. 1972. *Occupied America*. San Francisco: Canfield Press.
- ADEYOYIN, FELICIA A. 1985. *A Methodology of the Multidisciplinary Problem: Borderlands and Socio-cultural Interactions*. Paper presented to the Faculty of Arts Seminar on Issues of Borderlands in Africa (March) Lagos, Nigeria.
- ALMOND, GABRIEL A. 1960. *Introduction: A Functional Approach to Comparative Politics*. pp. 3-64 in G. A. Almond and J. S. Coleman (eds) *The Politics of the Developing Areas*. Princeton, J. J.: Princeton University Press.
- ALVAREZ, ROBERT R. 1984. *The Border as Social System: The California Case*. New Sholar 9 (Nums. 1 & 2): 119-133.
- . 1979. *Familia*. Migration and Adaptation in Alta and Baja California 1800-1975. Unpublished Ph. D dissertation, Stanford University.
- APPLEGATE, HOWARD G. and C. RICHARD BATH. 1978. *Air Pollution along the United States-Mexican Border with Emphasis on The El Paso-Ciudad Juarez-Las Cruces Air Shed*. Natural Resources Journal 18 (January): 91-100.
- ASIWAJU, ANTHONY I. (1984a. (Ed) *Partitioned Africans: Ethnic Relations across Africa's International Boundaries 1884-1984*. Lagos, Nigeria: University of Lagos Press.
- . 1984b. *Artificial Boundaries*. An Inaugural Lecture given at the University of Lagos. Lagos, Nigeria: University of Lagos Press.
- . 1984c. *Partitioned Culture Areas: A Checklist*. pp. 252-259 in A. I. Asiawaju (ed) *Partitioned Africans: Ethnic Relations across Africa's International Boundaries 1884-1984*. Lagos, Nigeria: University of Lagos Press.
- . 1983. Borderlands Research: A Comparative Perspective. El Paso: University of Texas at El Paso, Center for Inter-American and Border Studies, Border Perspectives N° 6 (November).
- . 1976. *Western Yorubaland under European Rule 1889-1945*. London: Longman.
- BACH, ROBERT L. 1978. *Mexican Immigration and the American State*. International Migration Review 12 (Winter): 536-558.
- BAH, T. D. P. 1985. *Citizen "sans frontières": A Philosophical Perspective of Border Alienation in Africa*. Paper presented to the Faculty of Arts Seminar on Issues of Borderlands in Africa (March) Lagos, Nigeria.
- BAILEY, RUSIAN. 1979. The Implementation of Federal Air Pollution Control in the State of Texas. Graduate M. A. Non-Thesis Project, University of Texas at El Paso.
- BARKIN, DAVID. 1975. *Mexico's Albatross. The U. S. Economy*. Latin American Perspectives 2 (Nº 5): 64-80.
- BARKINDO, BAWURO M. 1984. *The Mandara Astride the Nigeria-Cameroon Boundary*. pp. 29-49 in A. I. Asiawaju (ed) *Partitioned Africans: Ethnic Relations across Africa's International Boundaries 1884-1984*. Lagos, Nigeria: Lagos University Press.

- BATH, C. RICHARD. 1982. *U. S.-Mexico Experience in Managing Transboundary Air Resources: Problems, Prospects and Recommendations for the Future*. Natural Resources Journal 22 (October): 1147-1167.
- \_\_\_\_\_. 1974. *An Overview of Environmental Policy Making in the United States*. Pp. 58-69 in H. G. Applegate and C. R. Bath (eds) *Air Pollution along the United States-Mexican Border*. El Paso: Texas Western Press.
- BATH, C. RICHARD and DILMUS D. JAMES. 1976. *Dependency Analysis of Latin America: Some Criticisms, Some Suggestions*. Latin American Research Review 11 (Fall): 3-54.
- BEAGLE, J. ALLAN, HAROLD F. GOLDSMITH and CHARLES P. LOOMIS. 1960. *Demographic Characteristics of the United States-Mexican Border*. Rural Sociology 25 (March): 107-162.
- BOGGS, S. W. 1940. International Boundaries: A Study of Boundary Functions and Problems. New York: Columbia University Press.
- BOULDING, KENNETH E. 1962. Conflict and Defense. New York: Harper and Row.
- BOUDEVILLE, JACQUES R. 1974. *European Integration, Urban Regions and Medium-Sized Towns*. In M. Sant (ed) *Regional Planning and Policy for Europe*. Lexington, Mass: D. C. Heath (Lexington Books).
- BOWMAN, MARILYN. 1985. *Mexican Jobs for Mexican Workers: Immigration Policy and the State 1930-1941*. Paper presented to Western Social Science Association (April) Ft. Worth, Texas.
- BRIGGS, VERNON M. Jr. 1975a. *Illegal Aliens: The Need for a More Restrictive Border Policy*. Social Science Quarterly 56 (December): 477-484.
- \_\_\_\_\_. 1975b. Mexican Migration and the U. S. Labor Market: A Mounting Issue for the Seventies. Austin: University of Texas Center for the Study of Human Resources.
- \_\_\_\_\_. 1974. The Mexico-United States Border: Public Policy and Chicano Economic Welfare. Austin: University of Texas Center for the Study of Human Resources, Publication № 2.
- BRINER, HANS. 1985. Personal interview (April 26th) Ft. Worth, Texas.
- \_\_\_\_\_. 1981. Co-ordination of Regional Planning across National Frontiers: Test Case Switzerland France Germany. Basel, Switzerland: Regio Basiliensis.
- BROWNELL, HERBERT and SAMUEL D. EATON. 1975. *The Colorado River Salinity Problem with Mexico*. American Journal of International Law 69 (April): 255-271.
- BUSTAMANTE, JORGE A. 1978. *Commodity Migrants: Structural Analysis of Mexican Immigration to the United States*. pp. 183-203 in S. R. Ross (ed) *Views Across the Border*. Albuquerque, N. M.: University of New Mexico Press.
- \_\_\_\_\_. 1976. *Maquiladoras: A New Face of International Capitalism in Mexico's Northern Frontier*. Paper presented to Latin American Studies Association (March) Atlanta, Georgia.
- CALL, FRANK J. 1968. *Problems and Cooperation between U. S. and Mexican Border Cities*. Paper presented to State Department Panel on U.S.-Mexican Border Issues (October), Washington, D. C.

- CARDOSO, LAWRENCE A. 1983. *Mexican Demographic Trends*. pp. 228-231 in E. R. Stoddard, R. L. Nostrand and J. P. West (eds) *Borderlands Sourcebook*. Norman: University of Oklahoma Press.
- CARTER, MARSHALL. 1978. *Cooperation and Conflict: Dilemmas of Transnational Law Enforcement on the U. S.-Mexico Border*. Paper presented to Western Social Science Association (April), Denver, Colorado.
- CLEGG, J. HALVOR. 1983. *Languages and Dialects*. pp. 268-271 in E. R. Stoddard, R. L. Nostrand and J. P. West (eds) *Borderlands Sourcebook*. Norman: University of Oklahoma Press.
- CLEMENT, NORRIS C. 1982. *Testimony presented to United States House of Representatives*. Paper presented to Hearings on the Effect of the Mexico Peso Devaluations and Associated Exchange and Banking Restrictions on Small Business (November), San Diego, California.
- COLEMAN, JAMES S. 1960. *The Politics of Sub-Saharan Africa*. pp. 247-268 in G. A. Almond and J. S. Coleman (eds) *The Politics of the Developing Areas*. Princeton, N. J.: Princeton University Press.
- COLLINS, DAVID. 1984. *The Hausa and the Groundnut Trade across the Nigeria-Niger Border from the Mid-1930s to the 1970s*. pp. 195-232 in A. I. Asiwaju (ed) *Partitioned Africans: Ethnic Relations across Africa's International Boundaries 1884-1984*. Lagos, Nigeria: University of Lagos Press.
- CORBETT, JACK. 1984. *Changing Village-State Political Relations in Mexico, 1940-1980*. Paper presented to Southwestern Political Science Association (March). Ft. Worth, Texas.
- CORWIN ARTHUR F. 1978. *The Study and Interpretation of Mexican Labor Migration: An Introduction*. pp. 3-24 in A. F. Corwin (ed) *Immigrants—and Immigrants: Perspectives on Mexican Labor Migration to the United States*. Westport, CN.: Greenwood Press.
- . 1972. *Mexican American History: An Assessment*. Pacific Historical Review 42 (August): 269-308.
- COUNCIL OF EUROPE. 1980. Report on Transfrontier Cooperation in Europe. N° CPL (15)6. Strasbourg, France: Council of Europe.
- CRAIG, RICHARD B. 1983. *Illegal Drug Traffic*. pp. 209-213 in E. R. Stoddard, R. L. Nostrand and J. P. West (eds) *Borderlands Sourcebook*. Norman: University of Oklahoma Press.
- CUMBERLAND, CHARLES C. 1968. *Mexico: The Struggle for Modernity*. New York: Oxford University Press.
- D'ANTONIO, WILLIAM V. and WILLIAM H. FORM. 1965. *Influentials in Two Border Cities: A Study in Community Decisionmaking*. Notre Dame, IN.: University of Notre Dame Press.
- DAUDISTEL, HOWARD C. and ELLWYN R. STODDARD. 1985. *Resolving Crime Problems on the Border: Formal and Informal Strategies*. Paper presented to Academy of Criminal Justice Sciences (March). Las Vegas, Nevada.
- DELORIA, VINE, Jr. 1971. (Ed) *Of Utmost Good Faith*. New York: Bantam Books.
- DILLMAN, C. DANIEL. 1983. *Border Urbanization*. pp. 237-244 in E. R. Stoddard, R. L. Nostrand and J. P. West (eds) *Borderlands Sourcebook*. Norman: University of Oklahoma Press.

- \_\_\_\_\_. 1969. *Border Town Symbiosis along the Lower Rio Grande as Exemplified by the Twin Cities, Brownsville (Texas) and Matamoros (Tamaulipas)*. Revista Geográfica 71. (December): 93-113.
- DINSMOOR, WILLIAM B. 1985. Personal Interview (July 14th). El Paso, Texas. On-site doctoral research, Uralic-Altaic Studies (November 1983-February 1984 in Inner Mongolia).
- DOMINGUEZ, JORGE I. 1980. *The Implications of Mexico's Internal Affairs for its International Relations*. Paper prepared for U. S. Department of State, External Research Program (July). Washington, D. C.
- DORION, HENRI and JEAN PAUL LACASSE. 1973. *La notion d'intégrité territoriale et les problèmes des régions frontalières: Le cas du Québec*. pp. 163-175 in R. Strassoldo (ed) *Confini e Regioni: Il Potenziale di Sviluppo e di Pace della Periferie*. Trieste, Italia: Edizioni LINT.
- DRIVER, HAROLD E. 1961. *Indians of North America*. Chicago: University of Chicago Press.
- DUCHACEK, Ivo D. 1985. *Transborder Overlaps between Three Federal Systems: From Gulf of Mexico to the Arctic Ocean*. Paper presented to Western Social Science Association (April). San Diego, California.
- E. D. A. 1968. Industrial and Employment Potential of the United States-Mexico Border. Washington, D. C.: Department of Commerce, Economic Development Administration.
- ESTEVA, GUSTAVO. 1979. *The Future of Rural Mexico*. Paper presented to National Conference on Rural Sociology and Allied Sciences (May). Oaxtepec, Mexico. (Translated to English by Mary Day Kent, mimeo distributed by American Friends Service Committee.)
- FAGEN, RICHARD R. 1977. *The Realities of U. S.-Mexican Relations*. Foreign Affairs 55 (July): 685-700.
- FERNANDEZ, RAUL A. 1977. The United States-Mexico Border: A Politico-Economy Profile. Notre Dame, IN.: University of Notre Dame Press.
- FERNANDEZ-KELLY, MARIA PATRICIA. 1983. *For We are Sold, I and My People: Women and Industry in Mexico's Frontier*. Albany: State University of New York Press.
- FRIEDKIN, J. F. 1981. *United States and Mexico Cooperation on Boundary and Water Matters*. Paper presented to UCLA Chicano Research Center Symposium (April). Santa Monica, California.
- FRY, W. BLAKE. 1984. Value Compatibility, Success and Social Acceptance of Japanese Americans into Middle Class American Society. Unpublished M. A. Thesis, University of Texas at El Paso.
- GARCIA Y GRIEGO, MANUEL. 1983. Mexico and the United States: Migration, History and the Idea of Sovereignty. El Paso: University of Texac at El Paso Center for Inter-American and Border Studies, Border Perspectives N° 7 (December).
- GENDARME, RENÉ. 1970. *Les problèmes économiques des régions frontières européennes*. Revue économique 21 (November). (Cited in Hansen, 1977.)
- GIBSON, CHARLES. 1966. *Spain in America*. New York: Harper and Row.
- GILDERSLEEVE, CHARLES R. 1979. *Cross-Cultural Urban Forms in the U. S.-Mexico city*. Paper presented to National Conference on Geographic Education (November). México, D. F.

- \_\_\_\_\_. 1974. *Ambos Nogales and Douglas-Agua Prieta: Comparisons of Two Paired Cities on the U. S.-Mexico Border*. Paper presented to Association of American Geographers (May). Seattle, Washington.
- GORDON, WENDELL. 1975. *A Case for a Less Restrictive Border Policy*. Social Science Quarterly 56 (December): 485-491.
- GRAHAM, LAWRENCE S. 1984. *Intergovernmental Relations in Mexico: The View from Below*. Paper presented to Southwestern Social Science Association (March). Ft. Worth, Texas.
- GROSS, FELIKS. 1973. *Registering and Ranking of Tension Areas*. pp. 317-327 in R. Strassoldo (ed) *Confini e Regioni: Il Potenziale di Sviluppo e di Pace della Periferie*. Trieste, Italia: Edizioni LINT.
- HADDOX, JOHN. 1979. *The Border: A Place to Live, A Place to Learn*. Faculty Research Award Lecture, University of Texas at El Paso.
- HALL, RICHARD H. 1977. *Organizations: Structure and Process* (2nd Edition). Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, Inc.
- HANSEN, NILES. 1983a. *European Transboundary Cooperation and its Relevance to the United States Mexico Border*. Journal of the American Institute of Planners 49 (Summer): 336-343.
- \_\_\_\_\_. 1983b. *International Cooperation in Border Regions: An Overview and Research Agenda*. International Regional Sciences Review 8 (Nº 3): 255-570.
- \_\_\_\_\_. 1982. *Transboundary Environmental Issues in the United States-Mexico Borderlands*. The Southwestern Review 2 (Winter): 61-78.
- \_\_\_\_\_. 1981a. *The Border Economy: Regional Development in the Southwest*. Austin: University of Texas Press.
- \_\_\_\_\_. 1981b. *Commentary: The Hispano Homeland in 1900*. Annals of the Association of American Geographers 71 (June): 280-282.
- \_\_\_\_\_. 1979. *Europe's Guest Worker Policies and Mexicans in the United States*. Growth and Change 10 (April): 2-8.
- \_\_\_\_\_. 1977. *The Economic Development of Border Regions*. Growth and Change 8 (October): 2-8.
- HEDDERSON, JOHN J. 1983. *Fertility and Mortality*. pp. 232-236 in E. R. Stoddard, R. L. Nostrand and J. P. West (eds) *Borderland Sourcebook*. Norman: University of Oklahoma Press.
- HILL, JAMES E., Jr. 1965. *El Chamizal: A Century-Old Boundary Dispute*. The Geographical Review 55 (October): 510-522.
- \_\_\_\_\_. 1967. *El Horcón: A United States-Mexican Boundary Anomaly*. Rocky Mountain Social Science Journal 4 (April): 59-61.
- \_\_\_\_\_. 1968. *The Colorado River International Boundary*. Journal of Geography 67 (December): 545-547.
- HOLSCHER, LOUIS M. 1983. *Art and Architecture*. pp. 263-267 in E. R. Stoddard, R. L. Nostrand and J. P. West (eds) *Borderlands Sourcebook*. Norman: University of Oklahoma Press.
- HOUSE, JOHN W. 1982. *Frontier on the Rio Grande: A Political Geography of Development and Social Deprivation*. London: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. 1980. *The Frontier Zone: A Conceptual Problem for Policy Makers*. International Political Science Review 1 (Nº 4): 456-477.

- HUDDLE, DONALD L., ARTHUR F. CORWIN and GORDON J. MACDONALD. 1985. Illega<sup>l</sup> Immigration: Job Displacement and Social Costs. Alexandria, Virginia: American Immigration Control Foundation.
- IGLESIAS, NORMA. 1985. La Flor Mas Bella de la Maquiladora. Tijuana, B. C.; SEP/CEFNOMEX.
- JAMAIL, MILTON H. and STEPHEN P. MUMME. 1982. *The International Boundary and Water Commission as a Conflict Management Agency in the U. S.-Mexico Borderlands*. Social Science Journal 19 (January): 45-62.
- JAMES, IBRAHIM. 1985. *The Lake Chad as an Instrument of International Cooperation*. Paper presented to the Faculty of Arts Seminar in Issues of Borderlands in Africa (March). Lagos, Nigeria.
- JERSIC, MATJAZ and VLADMIR KLEMENCIC. 1973. *Topical Problems of Open Boundaries: The Case of Slovenia*. pp. 123-133 in R. Strassoldo (ed) *Confini e Regioni: Il Potenziale di Sviluppo e di Pace della Periferie*. Trieste, Italia: Edizioni LINT.
- JOHN, SARAH E. 1982. *Trade Will Lead a Man Far*. Syrian Immigration to the El Paso Area, 1900-1935. Unpublished M. A. thesis, University of Texas at El Paso.
- KENNEDY, WILL C. 1979. *Ecology and the Border: The Case of the Tijuana Flood Control Channel*. pp. 72-90 in J. D. Kitchen (ed) *Environmental Problems along the Border*. San Diego: Border-State University Consortium for Latin America, Occasional Paper № 7 (Summer).
- KRAMER, MARK. 1985. *U. S.-Mexico Border: Life on the Line*. National Geographic 167 (June): 720-749.
- KRISTOFF, L. 1959. *The Nature of Frontiers and Boundaries*. Annals of the Association of American Geographers 49 (September): 269-282.
- KROEGER, ALFRED L. 1953. Cultural and Natural Areas of Native North America. Berkeley: University of California Press.
- KUTSCHE, PAUL. 1983. *Borders and Frontiers*. Pp. 16-19 in E. R. Stoddard, R. L. Nostrand and J. P. West (eds) *Borderlands Sourcebook*. Norman: University of Oklahoma Press.
- LADMAN, JERRY R. 1979. *The Economic Interdependence of Contiguous Border Cities*. The Annals of Regional Science 13 (March): 25-28.
- LOOMIS, CHARLES P., ZONA K. LOOMIS and JEANNE E. GULLAHORN. 1966. *Linkages of Mexico and the United States*. East Lansing, MI.: Michigan State University Experiment Station, Bulletin № 14.
- LOSCH, AUGUST. 1954. *The Economics of Location*. New Haven: Yale University Press.
- LUNDEN, THOMAS. 1973. *Interaction Across an 'open' International Boundary: Norway-Sweden. A Sketch of a Research Project*. pp. 147-161 in R. Strassoldo (ed) *Confini e Regioni: Il Potenziale de Sviluppo e di Pace della Periferie*. Trieste, Italia: Edizioni LINT.
- MARTINEZ, OSCAR J. 1978. *Border Boom Town: Ciudad Juarez since 1848*. Austin: University of Texas Press.
- McCLENEGHAN, THOMAS J. and CHARLES R. GILDERSLEEVE. 1965. *A Land Use Comparison of Two 'Paired' Cities on the Arizona-Mexico Border*.

- Paper presented to American Academy for the Advancement of Science, Southwestern and Rocky Mountain Division (May). Flagstaff, Arizona.
- McKEAN, KEVIN. 1984. *Deadly Incident in Juarez*. Discover (July): 34-42.
- MCLEMORE, S. DALE. 1973. *The Origins of Mexican American Subordination in Texas*. Social Science Quarterly 53 (March): 653-670.
- MILLER, MICHAEL V. 1981. Economic Growth and Change along the U. S.-Mexico Border: The Case of Brownsville, Texas. San Antonio: University of Texas at San Antonio, Human Resources Management and Development Program.
- MOMOH, C. S. 1985. *A Critique of Borderland Theories*. Paper presented to the Faculty of Arts Seminar on Issues of Borderland in Africa (March), Lagos, Nigeria.
- NALVEN, JOSEPH. 1983. *Prophets of Boom, Prophets of Doom: The Future of Border Industrial Development in the San Diego-Tijuana Region*. Paper presented to Conference on Technology and Culture in the Mexico-United States Border (October). La Jolla, California.
- NKRUMAH, KWAME. 1963. *United We Stand*. Address deslivered at the Conference of African Heads of State and Government (May) Addis Abeba, Ethiopia.
- NOSTRAND, RICHARD L. 1983. *A Changing Culture Region*. pp. 6-15 in E. R. Stoddard, R. L. Nostrand and J. P. West (eds) *Borderlands Sourcebook*. Norman: University of Oklahoma Press.
- \_\_\_\_\_. 1981. *Commentary in Reply: The Hispano Homeland in 1900*. Annals of the Association of American Geographers 71 (June): 282-283.
- \_\_\_\_\_. 1980. *The Hispano Homeland in 1900*. Annals of the Association of American Geographers 70 (September): 382-396.
- \_\_\_\_\_. 1970. *The Hispanic-American Borderland: Delimitation of an American Culture Region*. Annals of the Association of America Geographers 60 (December): 638-661.
- OGUNDOWOLE, E. KOLA. 1985. *Borderland as the Function of Space and Time: A Philosophical Insight into the Issues of Borderland*. A paper presented to the Faculty of Arts Seminar on Issues of Borderlands in Africa (March) Lagos, Nigeria.
- ORNSTEIN, JACOB. 1973. *Toward an Inventory of Interdisciplinary Tasks in Research on U. S.-Southwest Bilingualism/Biculturalism*. pp. 321-239 in P. R. Turner (ed) *Bilingualism in the Southwest*. Tucson, AZ.: University of Arizona Press.
- OSISANYA-OLUMUYIWA, DORCAS O. 1985. *Language and Culture for Functional Interaction in Bordelands of Nigeria*. Paper presented to Faculty of Arts Seminar on Issues of Borderlands in Africa (March) Lagos, Nigeria.
- PORTES, ALEJANDRO. 1978. *Toward a Structural Analysis of Illegal (Undocumented) Immigration*. International Migration Review 12 (Winter): 469-484.
- \_\_\_\_\_. 1969. *Dilemmas of a Golden Exile: Integration of Cuban Refugees in Milwaukee*. American Sociological Review 34 (August): 505-518.

- PRESCOFF, J. R. V. 1965. The Geography of Frontiers and Boundaries. London: Hutchinson University Library.
- PRICE, JOHN A. 1983. *Mexican and Canadian Border Comparisons*. pp. 20-23 in E. R. Stoddard, R. L. Nostrand and J. P. West (eds) *Borderlands Sourcebook*. Norman: University of Oklahoma Press.
- \_\_\_\_\_. 1973a. Tijuana: Urbanization in a Border Culture. Notre Dame, IN.: University of Notre Dame Press.
- \_\_\_\_\_. 1973b. *Tecate: An industrial City on the Mexican Border*. Urban Anthropology 2: 35-46.
- \_\_\_\_\_. 1968. *Tijuana: A Study of Symbiosis*. New Mexico Quarterly 51 (Nº 3): 8-18.
- RUSSELL, GEORGE. 1985. Trying to Stem the Illegal Tide. Time Magazine 126 (July 8): 52-54.
- SCHATZMAN, CHRISTOPHER G. 1977. The Regulation of Stationary Air Pollution in El Paso, Texas, 1951-1975. Unpublished M. A. thesis, University of Texas at El Paso.
- SINKIN, RICHARD H. 1973. *Mexico and the United States: An Historical View of Dependency*. Paper presented to Conference on Economic Relations between Mexico and the United States (April) Austin, Texas.
- SLOAN, JOHN W. and JONATHAN P. WEST. 1976. *Community Integration and Policies among Elites in Two Border Cities: Los Dos Laredos*. Journal of Inter-American Studies and World Affairs 18 (November): 451-474.
- \_\_\_\_\_. 1977. *The Role of Informal Policy-Making in U. S.-Mexico Border Cities*. Social Science Quarterly 58 (September): 270-282.
- SOBARZO, ALEJANDRO. 1973. *Salinity in the Colorado: An Interpretation of the Mexican-American Treaty of 1944*. National Resources Journal 12 (October): 510-514.
- STARR, HARVEY and BENJAMIN A. MOST. 1976. *The Substance and Study of Borders in International Relations Research*. International Studies Quarterly 20 (December): 581-620.
- STAVENHAGEN, RODOLFO. 1958. *Las condiciones socioeconómicas de la población trabajadora de Tijuana*, B. C. Ciencias Políticas y Sociales 4 (Nº 3): 353-389.
- STODDARD, ELLWYN R. 1985. *Developmental Stages of U. S.-Mexico Border Studies: Implications for The Scientific Study of West African Borders*. Paper (revised) presented to Faculty of Arts Seminar on Issues of Borderlands in Africa (March) Lagos, Nigeria.
- \_\_\_\_\_. 1984a. *Mexico's 1982 Peso Devaluations: Latent Consequences of Incompatible Political and Economic Policies*. Policy Perspectives 4 (March): 1-25.
- \_\_\_\_\_. 1984b. *Northern Mexican Migration and the U. S.-Mexico Border Region*. New Scholar 9 (Nº 1 & 2): 51-72.
- STODDARD, ELLWYN R. (CON'D). 1984c. Informal Networks along the U. S.-Mexico Border. El Paso: University of Texas at El Paso Center for Inter-American and Border Studies, Border Perspectives (January).
- \_\_\_\_\_. 1984d. *Social Institutions for Space: Near-Earth Colonies and Outland Communities*. pp. 351-372 in P. Anaejionu, N. C. Goldman and P. J. Meeks (eds) *Space and Society: Challenges and Choices*. San Diego:

- Univelt, Inc., American Astronautical Society, Science and Technology Volume 59.
- \_\_\_\_\_. 1983a. *Mexican Migration and Illegal Immigration*. pp. 204-208 in E. R. Stoddard, R. L. Nostrand and J. P. West (eds) *Borderlands Sourcebook*. Norman: University of Oklahoma Press.
- \_\_\_\_\_. 1983b. "Los peligros de la investigación multidisciplinaria en estudios fronterizos: Un dilema profesional para los académicos 'generalistas'". *Estudios Fronterizos: Revista del Instituto de Investigaciones Sociales*, UABC 1 (Septiembre-Diciembre): 59-75.
- \_\_\_\_\_. 1983c. *Social Life in Space Communities: Personal Liberation or Organizational Constraint?* Space Journal 1 (Nº 1): 53-89.
- \_\_\_\_\_. 1982. *Local and Regional Incongruities in Bi-National Diplomacy: Policy for the U. S.-Mexico Border*. Policy Perspectives 2 (Nº 1): 111-136.
- \_\_\_\_\_. 1979. *A 3-D Perspective of Water Gate Rip-offs along the Rio Grande: Water Allocations by Dam, District and Ditchrider*. pp. 28-71 in J. D. Kitchen (ed) *Environmental Problems along the Border*. San Diego: Border-State University Consortium for Latin America, Occasional Paper Nº 7 (Summer).
- \_\_\_\_\_. 1978a. Patterns of Poverty along the U. S.-Mexico Border. El Paso: Organization of U. S. Border Cities, and University of Texas at El Paso Center for Inter-American Studies.
- \_\_\_\_\_. 1978b. *Functional Alternatives to Bi-National Border Development Models: The Case of the U. S.-Mexico Border Region*. Paper presented to American Sociological Association (September) San Francisco, California.
- \_\_\_\_\_. 1976a. *Illegal Mexican Labor in the Borderlands: Institutionalized Support of an Unlawful Practice*. Pacific Sociological Review 19 (April): 175-210.
- \_\_\_\_\_. 1976b. *A Conceptual Analysis of the "Alien Invasion": Institutionalized Support of Illegal Mexican Aliens in the U. S.* International Migration Review 10 (Summer): 175-189.
- \_\_\_\_\_. 1975. *The Status of Bordeland Studies: An Introduction*. pp. 3-8 in E. R. Stoddard (ed) "The Status of U. S.-Mexico Borderlands Studies: A Multi-Disciplinary Symposium". Social Science Journal 12/13 (October 1975/January 1976): 1-112.
- \_\_\_\_\_. 1975a. *Mexican Americans*. New York: Random House.
- \_\_\_\_\_. 1975b. *The Adjustment of Mexican-American Barrio Families to Forced Housing Relocation*. Social Science Quarterly 53 (March): 749-759.
- STODDARD, ELLWYN R. (CON'D). 1975c. *Mexican American Identity: A Multicultural Legacy*. Paper presented to Southwestern Social Science Association (March) Dallas, Texas.
- \_\_\_\_\_. 1975d. *On "Buying and Selling America": An Ethnohistorical Approach to Territorial Disputes in the Southwest*. Paper presented to Rocky Mountain Social Science Association (April) Laramie, Wyoming.
- \_\_\_\_\_. 1969a. *The U. S.-Mexican Border: A Comparative Research Laboratory*. Journal on Inter-American Studies 11 (July): 477-488.

- \_\_\_\_\_. 1969b. *Some Latent Consequences of Bureaucratic Efficiency in Disaster Relief*. Human Organization 28 (Fall): 177-189.
- \_\_\_\_\_. 1961. Catastrophe and Crisis in a Flooded Border Community: An Analytical Approach to Disaster Emergence. Unpublished Ph.D dissertation, Michigan State University.
- STODDARD, ELLWYN R. and GUSTAVO M. QUESADA. 1983. *Health and Health Care*. pp. 248-251 in E. R. Stoddard, R. L. Nostrand and J. P. West (eds) *Borderlands Sourcebook*. Norman: University of Oklahoma Press.
- STODDARD, ELLWYN R. and JONATHAN P. WEST. 1977. The Impact of Mexico's Peso Devaluation on Selected U. S. Border Cities. Tucson, AZ: SW Borderlands Consultants, Economic Development Administration.
- STODDARD, ELLWYN R., OSCAR J. MARTINEZ and MIGUEL ANGEL MARTINEZ LASSO. 1979. El Paso-Ciudad Juarez Relations and the *Tortilla Curtain*: A Study of Local Adaptation to Federal Border Policies. El Paso: El Paso Council on the Arts and Humanities, University of Texas at El Paso.
- STODDARD, ELLWYN R., RICHARD L. NOSTRAND and JONATHAN P. WEST. 1983. (Eds) *Borderlands Sourcebook*. Norman: University of Oklahoma Press.
- STRASSOLDO, RAIMONDO. 1977. *The Study of Boundaries: A Systems-Oriented, Multi-disciplinary Biographical Essay*. The Jerusalem Journal of International Relations 2 (Spring): 81-107.
- \_\_\_\_\_. 1973. *Regional Development and National Defense: A Conflict of Values and power in a Frontier Region*. pp. 387-415 in R. Strassoldo (ed) *Confini e Regioni: Il Potenziale di Sviluppo e di Pace delle Periferie*. Trieste, Italia: Edizioni LINT.
- STRASSOLDO, RAIMONDO and RENZO GUBERT. 1973. *The Boundary: An Overview of its Current Theoretical Status*. pp. 29-57 in R. Strassoldo (ed) *Confini e Regioni: Il Potenziale di Sviluppo e di Pace delle Periferie*. Trieste, Italia: Edizioni LINT.
- SVENSSON, FRANCES. 1978. *The final Crisis of Tribalism: Comparative Ethnic Policy on the American and Russian Frontiers*. Ethnic and Racial Studies 1 (January): 100-123.
- TEUENE, HENRY and ZDRAVKO MLINAR. 1973. *Development and Openness of Systems*. pp. 265-283 in R. Strassoldo (ed) *Confini e Regioni: Il Potenziale de Sviluppo e di Pace della Periferie*. Trieste, Italia: Edizioni LINT.
- THOM, D. J. 1970. The Niger-Nigeria Borderlands: A Politico-Geographical Analysis of Boundary Influence upon the Hausa. Unpublished Ph.D dissertation, Michigan State University.
- TORRES RAMÍREZ, O. E. 1979. La Economía de Frontera: El Caso de la Frontera Norte de México. México, D. F.: Impresiones Aries.
- UHLEN. 1972. *Demographic Correlates of Group Achievement: Contrasting Patterns of Mexican-American and Japanese-Americans*. Demography 9 (February): 119-128.
- UTTON, ALBERT E. 1973. (Ed) Pollution and International Boundaries: U. S.-Mexican Environmental Problems. Albuquerque, N. M.: University of New Mexico Press.
- VENTO, EDWARD and R. M. CREWS. 1984. *The Economic Impact on Employment of the 1982 Peso Devaluation in the Rio Grande Valley*. Paper

- presented to the Southwestern Social Science Association (March) Ft. Worth, Texas.
- WEBER, DAVID J. 1973. (Ed) Foreigners in their Native Land. Albuquerque, N. M.: University of New Mexico Press.
- WEST, JONATHAN P. 1983. *Public Administration and Local Coordination*. pp. 195-203 in E. R. Stoddard, R. L. Nostrand and J. P. West (eds) Borderlands Sourcebook. Norman: University of Oklahoma Press.
- \_\_\_\_\_. 1979. *Informal Policy Making along the Arizona-Mexico International Border*. International Review of Public Administration 1: 435-458.
- \_\_\_\_\_. 1978. *Informal Policy Making in Ambos Nogales and Douglas-Aqua Prieta*. Paper presented to Southwestern Social Science Association (April) Houston, Texas.
- WHITEFORD, LINDA M. 1979. *The Borderland as an Extended Community*. pp. 127-137 in F. Camara and R. V. Kemper (eds) Migration Across Frontiers: Mexico and the United States. Albany: State University of New York at Albany Institute for Mesoamerican Studies.
- WILLIAMS, EDWARD J. 1971. The Political Themes of Inter-American Relations. Belmont: Wadsworth, Duxbury Press.
- ZARTMAN, WILLIAM I. 1965. *The Politics of Boundaries in North and West Africa*. Journal of Modern African Studies 3 (August): 155-173.

## COMMENTARY

REBECA MORALES

I am struck by the extraordinarily different conceptions of the border presented here. Our Mexican colleague conveys anxiety as he looks at inconsistent national policies intended to induce domestic production and consumption, and finds they have resulted in northern Mexico becoming more linked to the economy, society, and culture of the U. S. and less with that of the interior. To him, the border represents an erosion of some collective and elusive notion of what it means to be Mexican. In contrast, the U. S. panelist pragmatically notes that borders can be seen as either barriers or opportunities, and choosing the latter, proceeds to identify ways for facilitating binational interaction.

The differences in these two positions cannot be minimized. Perhaps one way of characterizing them are in the terms introduced by Ellwyn Stoddard: structural, in which the border is seen as a divisive barrier vs. functional where the border is perceived as part of an integrative system. While Jesus Tamayo examines *structural* factors such as economic and political forces that have shaped development along the border, Stoddard adopts a *functional* perspective from which he argues the merits of decentralized, informal transactions. These divergent views lead to different visions of what the future will hold for the border. Tamayo is concerned the present trajectory will ultimately undermine the Mexican government's autonomy. Stoddard, on the other hand, looks forward to strengthening "continental integration" through benign forms of co-operation at the local level.

While I understand the basis of Tamayo's concern. I cannot share his fears that the social fabric of Mexico is submitting to hegemonic and economic absorption by a U. S. seen in monolithic terms. Nor do I see the border as an area of mutual interests where problems could be solved if only Mexico City and Washington D. C. would step out of the picture. I would also add that I find it difficult to conceive of the border as a "third nation"—it is not a homogeneous region that warrants this designation. Rather, the border should be understood as an area where particular urban and cultural dynamics are played out—

dynamics that are visible in the cities of Los Angeles, Chicago, and New York, though in different forms. Granted, the economy of northern Mexico is highly integrated with that of the U. S. Nonetheless, Mexico is in no greater danger of losing its northern border to the U. S. than is the U. S. of losing Los Angeles to Mexico. With these comments, I would like to present alternative ways of looking at structural and functional relationship that set the context for border interactions.

The border, much like light, exhibits different properties reflecting the vantage point from which it is seen. Within Mexico, it represents a perimeter along which people and businesses congregate to take advantage of economies derived from proximity to the U. S. Within the U. S., the border symbolizes the far edges of labor and product markets which, like fingers, reach out from Los Angeles to Tijuana, or Mexicali, and from Chicago or Detroit to Ciudad Juarez and Matamoros. Proximity in the context of the U. S. is a relative concept that leaps across broad areas to join others. From this perspective, the adjacency of San Diego to Tijuana is no more significant a link than the economic ties between Los Angeles and Tijuana. What unifies the disparate regions are the same international forces that disrespect other borders of the world-trends that can be understood by dissecting the process of industrial change and its effect on urbanization. Examination of the automobile industry illustrate these points.

The auto industry, like many others, is undergoing dramatic changes in its technical and social relations of production. Technical relations of production refer to the way production is structured to combine or separate craft and mass production methods. One shift occurred during the turn of the century when production changed from a craft orientation to domination by mass production. Presently, another change is taking place departing from the era of "fordism" to one where increasing numbers of sectors are adopting "flexible specialization" techniques which incorporate aspects of both mass production and the craft tradition. This paradigmatic shift goes beyond deterministic explanations posited by product life cycle theory.

The change has been further coupled with transformations in the external organization of work, or the social relations of production, as reflected by corporate strategies of vertical distintegration manifested as subcontracting or out-sourcing. The situation that is beginning to emerge is one where supplier relationships are much more complex than before, and where process as well as product technologies are reflecting flexibility in output.

These changes in the structure and organization of production have profound implications for Mexico. In the past, it was relatively easy to distinguish between labor and capital intensive methods of production and identify the advantage attributable to each nation. Mexico, a labor

rich country, specialized in labor intensive methods often considered technically inferior to capital intensive methods. Today, it is not the simple introduction of automation that is important, but the selective interplay between labor and capital, as demonstrated by NUMMI, the GM-Toyota joint venture located in Fremont, California. This is a period of tremendous flux in which it is incorrect to assume that Mexico's industrial path has been determined. Although the maquiladora program is designed to capture production based on the fordist model, the Ford engine plant in Hermosillo will utilize state-of-the-art automation, demonstrating the extraordinary mix of technology evident along the border. In light of the wide range of industrial possibilities now available to Mexico, it is critical that future patterns of sourcing and the potential for technology transfer are understood. Because it is a time of great fluidity, it is also important to take seriously the concept of "production sharing" which proposes a constructive process of economic integration. In lieu of such a concerted policy, a chaotic industrial path, fragmented national economy, and stratified geographic distribution of the productive capacity within Mexico, coincident with greater protectionist policies in the U. S. would likely occur. These overarching structural concerns shape not only development along the border, but relations between Mexico and the U. S., in general.

Given the significance of structural trends in defining the quality of growth in northern Mexico, does that mean that functional aspects are unimportant? Not at all. The ability to resolve problems created by hyperurbanization and industrialization require a clear understanding of intra-and inter-border functional relationships. Illustrative of the need to strengthen functional capacity for problem-solving across borders is the recent experience of planning for development at San Diego-Tijuana's second border crossing.

It took twenty-two years of planning for the second border crossing to materialize. During that time, numerous binational and multiregional agencies were created to open channels of communication between the two countries. These included the Organization of U. S. Border Cities and Counties (1976-1978); the Southwest Border Regional Commission (1978-1982); the Border Governor's Conferences; and various State Offices of Mexican Affairs. Since 1979, an agreement between HUD and SEDUE for binational coordination of planning for micro-regions has been in effect. Within San Diego County, an extensive network of planning committees and sub-committees have evolved. Over the years, these have all resulted in the generation of technical information and goodwill, but have not significantly improved planning for the second border crossing. As a classic example, when the roads from both sides were laid, they did not meet. Today, planners in San Diego still say they cannot figure out who to work with in Mexico.

Binational planning, by all accounts, has not taken place. Informal trans-border interaction will never compensate for the lack of coordinated planning. However, a formal transborder agency modelled after European examples is also inappropriate. I have argued elsewhere that Western European border zones should not be compared with the U. S.-Mexican border region because among other things, disparities between the U. S. and Mexico far exceed those between European bordering countries. Rather what is needed in this case is a mechanism for review and comment—not a formal institutional structure nor an *ad hoc* procedure. Accomplishing this requires a clear understanding of the parameters of international exchange which appears to be lacking at present.

Both structural and functional aspects must be respected when analyzing border issues, though not necessarily in the terms presented by either Jesus Tamayo or Ellwyn Stoddard. In addition, I think it is instructive to see how the distinctively different views of the border correspond to the national origin of the speakers —ie. Mexican/structural; U. S./functional, reflective of the different weight each country places on national versus local problems, and on their legacies of local governance. Perhaps this is to be expected given the magnitudes of problems confronting Mexico today. Asking Mexicans to give priority to functional issues may be a luxury they can hardly afford.

**COOPERACIÓN BILATERAL EN LA  
RESOLUCIÓN DE LOS PROBLEMAS  
DEL MEDIO AMBIENTE Y LOS  
RECURSOS NATURALES**

V

**BILATERAL COOPERATION IN RESOLVING  
NATURAL RESOURCE AND  
ENVIRONMENTAL PROBLEMS**



# LAS RELACIONES BINACIONALES COMO UN MARCO CONCEPTUAL EN EL ANÁLISIS DE LOS PROBLEMAS AMBIENTALES TRANSFRONTERIZOS ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS<sup>1</sup>

ROBERTO A. SÁNCHEZ R.

## I. INTRODUCCIÓN

En los últimos años, los países industrializados, así como las naciones en vías de desarrollo, han otorgado una creciente importancia al medio ambiente. La calidad de vida tiende cada vez más a ser definida con base en estándares no sólo socioeconómicos, sino también físico-ambientales. Sin embargo, el medio ambiente es percibido de manera diferente por estos dos grandes grupos de países y el papel que juega dista mucho de ser el mismo. Esto es causa de posibles conflictos entre países, sobre todo cuando las diferencias en los estilos de desarrollo se evidencian de manera directa al mantener una frontera común. Es éste el caso que hoy nos ocupa: el medio ambiente en las regiones fronterizas entre México y Estados Unidos.

Entender el amplio marco de las relaciones binacionales en que se encuentran inscritos los problemas ambientales transfronterizos es una condición necesaria para su negociación. La sola mención de las diferencias políticas, económicas, sociales, culturales y administrativas entre ambos países no es suficiente para llevar a cabo un análisis profundo de este tipo de problemas; se requiere que cualquier propuesta de solución tenga en cuenta la interrelación de elementos dentro de la estructura de la relación binacional, y las características de esta última. Una visión simplista del problema puede fácilmente conducir a la adopción de planteamientos y estrategias de negociación erróneas, como la experiencia de los últimos años lo ha demostrado.

---

<sup>1</sup> Ponencia preparada para la IV Reunión de Universidades de México y Estados Unidos de América sobre estudios fronterizos, organizada por ANUIES-PROFMEX en Santa Fe, Nuevo México del 16 al 19 de abril de 1986.

En esta exposición, parte de una perspectiva general del marco de referencia de los problemas transfronterizos que conforman las relaciones binacionales entre México y Estados Unidos para, posteriormente, considerar con mayor detalle el caso del medio ambiente dentro de estas relaciones.

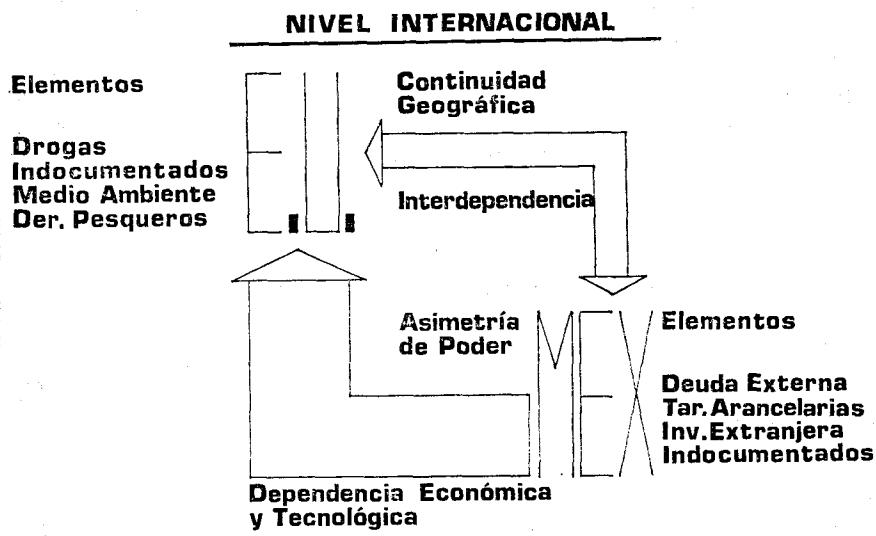
## II. EL MARCO GENERAL DE LAS RELACIONES BINACIONALES

El estudio de las relaciones binacionales entre México y Estados Unidos ha tenido importantes avances en los últimos años. Son de particular interés las contribuciones de: Bustamante (1981), Keohane y Nye (1977), Kaufman (1981), Mumme (1984) y Ojeda (1981, 1983). En todas ellas, la relación binacional es considerada como una interdependencia asimétrica entre ambos países. En mi opinión, el análisis más completo lo realiza Mario Ojeda, por lo que en este trabajo parto de los principios que él señala en su estudio para formar un marco conceptual.

Mario Ojeda señala que, en todo momento y a pesar de problemas concretos que puedan afectar las relaciones entre los dos países, la relación en sí misma depende de factores estructurales. Estos factores condicionan permanentemente la capacidad de cada país para negociar sobre aspectos o problemas que emergen de la relación. Esto nos lleva a distinguir entre estructura y proceso, esto es, entre el marco de realidades de política y economía dentro del cual la relación tiene lugar por un lado; y los aspectos que forman la esencia de las relaciones, así como los problemas que de ellos surgen, por el otro. Desde el punto de vista de México, la preocupación es la estructura de la relación, ya que ésta evita que la negociación de los problemas con Estados Unidos se haga sobre una misma base y lo obligan a aceptar frecuentemente decisiones unilaterales de Washington sin alternativa (Ojeda, 1983).

Para Ojeda, la estructura de la relación entre México y Estados Unidos está caracterizada por lo menos por tres elementos básicos que tangiblemente afectan los patrones de negociación en varios niveles: 1) la continuidad geográfica que tiene implicaciones de estrategia militar para México y significa una limitación obvia para su completa autonomía *de facto*; 2) una asimetría de poder que significa que México es la parte débil de la relación; 3) la dependencia económica y tecnológica de México con respecto a Estados Unidos, que implica una gran vulnerabilidad en la parte mexicana en decisiones tomadas en Washington o por corporaciones transnacionales (Ojeda, 1983). La estructura de la relación binacional se ilustra de manera clara en la figura número 1.

A pesar de la asimetría estructural de la relación entre ambos países y de la dependencia de México hacia Estados Unidos en aspectos finan-

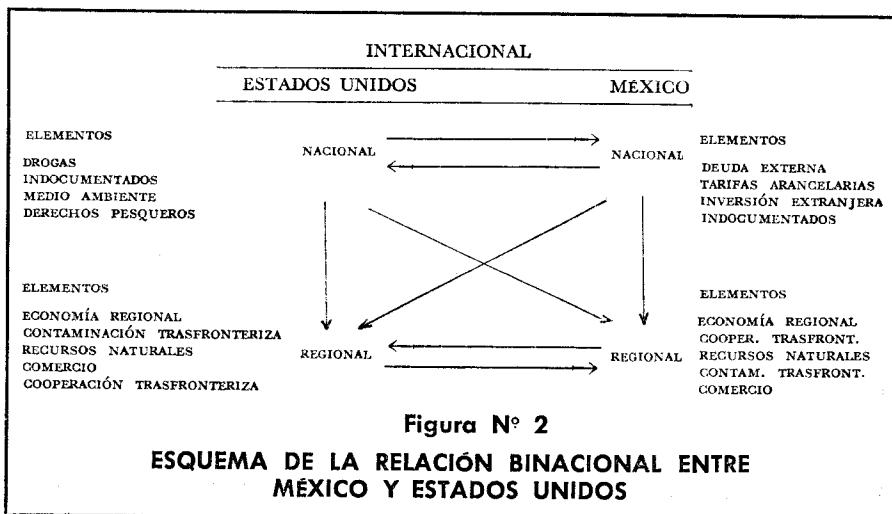


**FIGURA No.1.- ESTRUCTURA DE LA RELACION MEXICO - ESTADOS UNIDOS**

cieros y económicos, la negociación de acuerdos binacionales es un proceso dinámico en donde la capacidad de negociación de cada país ha variado según el momento histórico en función de su situación interna y de eventos internacionales. Así, por ejemplo, México mejoró su capacidad de negociación con Estados Unidos a fines de los setenta a partir de su resurgimiento como importante país exportador de petróleo, en un momento en el que el mercado internacional se regía por altos precios de este producto, y estaba a favor de los países exportadores. No obstante, a partir de 1981 esta capacidad de negociación se reduce por una conjunción de factores internos e internacionales. Vale la pena considerar brevemente cuáles son estos factores que están condicionando actualmente la débil capacidad de negociación de México. Entre los factores externos debe mencionarse la caída del precio mundial del petróleo, las altas tasas de interés, la creciente tendencia proteccionista de los países industrializados, en especial de Estados Unidos, y la renegociación de la deuda externa mexicana. Los factores internos son la crisis económica (inflación, recesión, débil capacidad para aumentar las exportaciones no petroleras, atraso tecnológico), crisis política (falta de credibilidad en el gobierno) y la crisis financiera (fuga de capitales, devaluación de la moneda, deuda externa, escasez de recursos para inversión). En conjunto, estos factores ejercen una presión sobre México, al reducir su

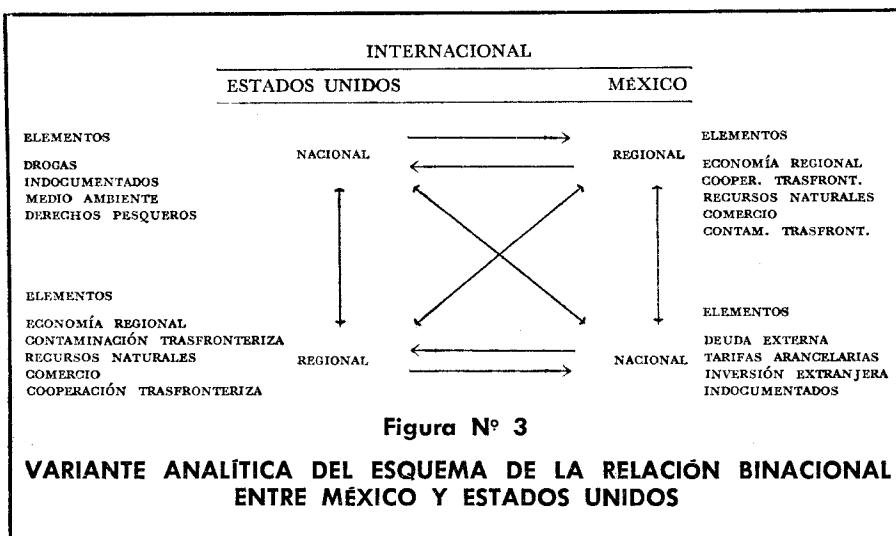
capacidad de negociación e incrementar su vulnerabilidad ante presiones externas de Estados Unidos.

Una manera objetiva de mostrar los aspectos antes mencionados, es a través del esquema en la figura número 2. En él se presenta una estructura jerárquica que concuerda con la visión que los gobiernos de cada país tienen de la relación binacional.



De acuerdo con este esquema, existe una relación vertical entre el nivel supra de las relaciones internacionales, el nivel nacional y el regional; pero, a su vez, existen relaciones entre ambos países en los niveles nación-nación, nación-región y región-región. Estas relaciones están condicionadas de manera importante por el orden jerárquico de la estructura, que, además, condiciona la relación nación-región de cada país. Sin embargo, este esquema muestra dos restricciones para fines analíticos: 1) una relación jerárquica vertical entre el nivel nacional y regional, cuando la realidad cotidiana de la frontera muestra que la relación es en ambos sentidos; 2) el nivel nacional de Estados Unidos parecería equivaler al nivel nacional de México, cuando un análisis de las negociaciones binacionales entre ambos países demuestra que éstas están condicionadas por una asimetría. Esto se ilustra de una manera clara a través de las prioridades de negociación que cada país define para la agenda de negociaciones, como lo ilustra la figura número 2.

Una variante de este esquema con fines metodológicos, nos permite visualizar los efectos que la asimetría conlleva, como se ilustra en la figura número 3.



En este caso, invertir las variables en un lado del esquema, supone una movilización de elementos que en ningún momento pueden ser percibidos como estáticos en el proceso histórico. Asimismo, este esquema muestra en forma clara la asimetría de prioridades nacionales entre México y Estados Unidos y permitir ilustrar la complejidad de las interrelaciones que existen entre el nivel nacional y regional de ambos países. Al igual que en el caso anterior, esto se muestra de una manera más clara, al considerar dentro del esquema la lista de prioridades para la negociación de cada país.

Del marco conceptual antes descrito, sobresalen seis aspectos relevantes para el estudio de la negociación de los problemas ambientales trasfronterizos:

1) Como elemento de la relación binacional, el medio ambiente forma parte de una densa red de interrelaciones dentro de la estructura de la relación. Esto implica que en la negociación de los problemas ambientales trasfronterizos influyen de manera importante otros elementos de la relación binacional: el tráfico de drogas, aspectos de economía política, política exterior, indocumentados, etc.

2) La dinámica de los elementos de la relación binacional y su cambiante importancia en el tiempo, en conjunto con el flujo de comunicación región-nación, en y entre países, explica que un problema regional: la contaminación trasfronteriza, pueda trascender a una prioridad de negociación binacional.

3) La estructura asimétrica de la relación binacional condiciona la negociación de elementos o problemas concretos frecuentemente en contra de México. El medio ambiente, como elemento de la relación, no es la excepción.<sup>1</sup>

4) La forma como un problema es definido y, sobre todo, la negociación de alternativas para su solución, pueden ser sustancialmente afectadas por la interrelación del problema ambiental con otros elementos o problemas de la relación binacional. La interrelación, implícita o explícita, de los elementos que conforman esta relación hace difícil tratar algunos de estos elementos de manera aislada o evitar que conflictos menores se transformen en mayores (Kaufman, 1981). Es por esto que el análisis de las relaciones binacionales debe ser un proceso dinámico que parte de un marco general, pero a su vez específico para cada elemento o problema de la relación. En buena medida, esto obliga a considerar caso por caso en el estudio de los problemas ambientales entre México y Estados Unidos, y a actualizar continuamente cualquier análisis.

5) La continuidad geográfica entre los dos países, refuerza su interdependencia para la solución de los problemas ambientales trasfronterizos. Esta interdependencia puede constituirse en un factor favorable para una actitud de cooperación dentro del proceso de negociación, en pro de soluciones con beneficios mutuos; no obstante, puede transformarse también en un importante factor de presión para soluciones unilaterales, como lo demuestra la experiencia de algunos problemas ambientales.

6) La negociación de este tipo de problemas, requiere que cualquier propuesta de solución tenga en cuenta la interrelación de los elementos dentro de la estructura de la relación binacional, así como las condicionantes que esta última impone. Una visión simplista del problema puede fácilmente conducir a la adopción de planteamientos y estrategias de negociación erróneas.

Un complemento importante del marco de referencia antes descrito, es el análisis de los actores que intervienen directa o indirectamente en la negociación de acuerdos entre ambos países, y su importancia dentro de este proceso.

Un primer grupo, y sin duda el más importante, lo constituyen los gobiernos de ambos países, representados por sus diversas secretarías de estado. El rol principal en las negociaciones binacionales lo ostentan, en particular, la Secretaría de Relaciones Exteriores de México y el Departamento de Estado de Estados Unidos, responsables directos de cualquier tipo de acuerdo en este campo. Otras secretarías de estado intervienen en el proceso de acuerdo con su competencia en el problema en negociación. Por ejemplo, en el caso del medio ambiente la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología de México y la Agencia de Protección de Estados Unidos toman parte en el proceso de negociación mediante

lo que podría considerarse los aspectos técnicos del acuerdo. En buena medida es el mismo caso de la Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILA) y la International Boundary and Water Commission (IBWC). Otros niveles de administración pública que también intervienen en este tipo de negociaciones son los estados y municipios fronterizos. Su rol en la negociación varía de acuerdo con el sistema político de cada país. Aunque su participación directa en la negociación es limitada, juegan un papel muy relevante en la definición del problema. Éste es un aspecto que posteriormente nos ayudará a explicar, en conjunto con la estructura de la relación binacional, porque un problema ambiental trasfronterizo adquiera una importancia binacional.

En otro núcleo de actores podemos concentrar a los diversos grupos de capital privado de ambos países. Éstos son representados en la mayoría de los casos por las cámaras de comercio, de industria, asociaciones de productores, etc. Su participación directa se limita a acuerdos informales trasfronterizos; sin embargo, pueden jugar un papel importante en la definición de un problema, la manera como éste se enfoca y el planteamiento de su solución, y ejercer fuerte presión política en las autoridades responsables de la negociación binacional para la defensa de sus intereses.

Un tercer grupo de actores importantes lo constituyen las organizaciones con un objetivo determinado o cuyas actividades están orientadas a un solo problema en concreto. Por ejemplo, los Grupos contra la Contaminación de las Fundidoras. (*Groups Against Smelter Pollution [GASP]*, que es una organización binacional de grupos ambientalistas, formada a raíz del problema de contaminación provocado por las fundidoras de cobre, en el área que se conoce como el Triángulo Gris entre Arizona y Sonora. Otros ejemplos son: la iglesia presbiteriana y el Servicio de Solidaridad Transfronterizo de Tijuana-San Diego, cuyo trabajo se centra en la ayuda a trabajadores indocumentados [Jamail, 1981].) El papel y la importancia que estos grupos juegan en el planteamiento y negociación de un problema trasfronterizo varía de acuerdo con una gama de factores, entre los que se encuentran: el tipo del problema en cuestión, la organización de los grupos y su capacidad para ejercer presión política en las autoridades locales, estatales y federales. Existen antecedentes que este tipo de actores pueden llegar a pugnar un papel clave en la definición del problema y su planteamiento de solución, como posteriormente se mostrará en el análisis del caso de estudio de las fundidoras de cobre en el triángulo gris.

Un cuarto y último grupo reúne a las organizaciones regionales voluntarias: la Organización Fronteriza para la Salud, el Consejo Internacional de Buenos Vecinos, el Consorcio de Universidades de los Estados Fronterizos para América Latina, y asociaciones con algún tipo de trabajo voluntario en la cooperación transfronteriza: los Clubes de Rotarios, de

Leones, Kiwanis, organizaciones comunitarias como el grupo interurbano de Ciudad Juárez-El Paso, la Comisión de las Californias y los Dos Laredos (Jamail, 1981). La participación de estos grupos en la negociación de problemas trasfronterizos ha sido muy escasa. En realidad, estas organizaciones han servido sólo como vehículo de comunicación, o portadoras de la opinión de las comunidades locales con los encargados de la toma de decisiones y la negociación transfronteriza. No obstante, la estructura de estos grupos y el tipo de personas que lo integran les confiere un potencial para llegar a jugar un papel más relevante en el proceso de negociación.

Debe considerarse que la influencia de los grupos de actores antes mencionados y su importancia en la negociación de acuerdos binacionales, varía en el tiempo y dentro de la estructura de la relación binacional.

El marco de referencia que estoy presentando puede también enriquecerse a través del análisis de la estructura político-administrativa de cada país y su marco jurídico. Sin embargo, no voy a profundizar en su análisis y pasaré a hacer algunas consideraciones sobre los problemas ambientales dentro del marco de un caso de estudio.

### III. EL CASO DEL TRIÁNGULO GRIS

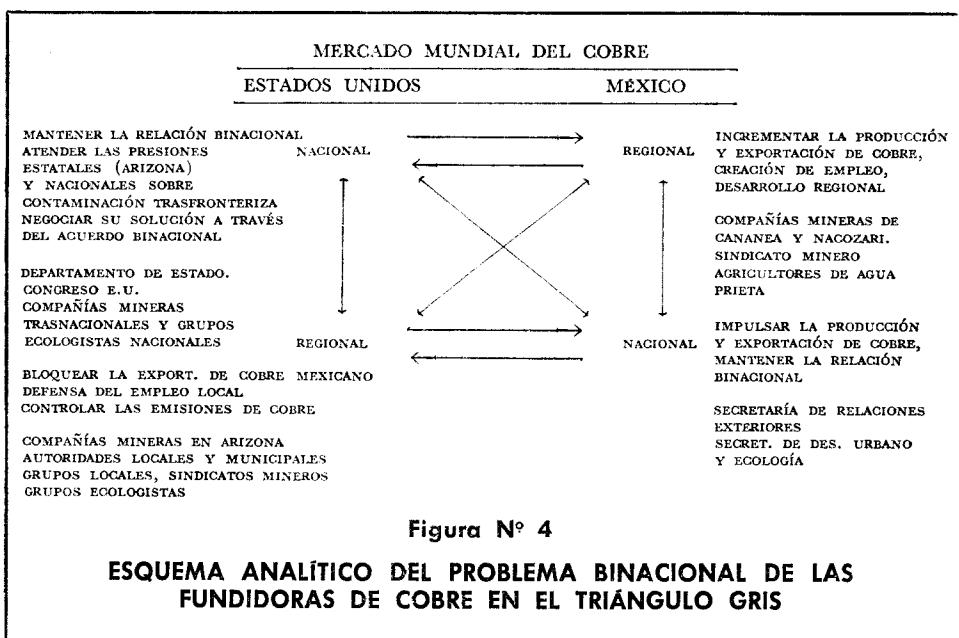
Sería demasiado largo y quizá irrelevante hacer una descripción de cómo el conflicto trasfronterizo del Triángulo Gris se ha desarrollado, por lo que me concentraré en señalar sólo los aspectos que considero más relevantes para los fines de este trabajo.

Un punto de partida adecuado es considerar el nivel macro del conflicto formado por el contexto internacional. El impacto de la tendencia a la baja del mercado mundial de cobre en los últimos años y el rápido incremento de la producción de este metal en México, tienen importantes repercusiones de economía política para Arizona. Las compañías mineras de este estado establecen una alianza para la protección de sus intereses, con el objetivo de bloquear la exportación de cobre a Estados Unidos. Como parte de la estrategia de este grupo, se crea un movimiento de oposición al otorgamiento de un crédito del banco mundial a la Compañía Minera de Cananea para la ampliación de su capacidad de producción en mina y fundidora. Las compañías mineras basan la oposición del crédito en aspectos ambientales y logran el apoyo de grupos ecologistas, autoridades locales en los estados fronterizos, algunas agencias federales y, después de una amplia campaña, del congreso estadounidense. La unión de estos grupos, que Steven Mumme llama una "alianza nacional", se enfrenta a una alianza transnacional formada por los representantes del gobierno mexicano y de la Compañía Minera de Cananea y las compañías estadounidenses transnacionales dedicadas a la

fabricación de equipo de minería (Mumme, 1984). El problema es aún mayor por los problemas que presentan las otras dos caras del triángulo: la nueva fundidora de Nacozari, que planea entrar en operación en este año sin equipo anticontaminante; y Douglas, una vieja fundidora ubicada en la frontera estadounidense, que ha venido operando sin equipo anticontaminante durante setenta años.

Un complemento importante dentro de este breve análisis es el papel de los diferentes actores que intervienen en el proceso de negociación. En realidad, en el conflicto del Triángulo Gris intervienen una gran diversidad de actores, desde grupos locales formados exclusivamente para la solución del conflicto como el Smelter Crisis Education Project, hasta diferentes secretarías y agencias del gobierno federal en México y Estados Unidos. De manera muy general podemos concentrar a los diferentes actores en tres grandes grupos: 1) los diversos grupos ecologistas avocados a la solución del conflicto ambiental (Sierra Club, Friends of the Earth, the Environmental Defense Fund, the Southwest Environmental Service); grupos de iniciativa local (the Smelter Education Project), agencias de gobierno a nivel federal (EPA, SEDUE y autoridades locales); 2) un segundo grupo cuyo interés principal ha sido los aspectos de economía política derivados de la producción y comercio del cobre y que engloba a las compañías mineras en Arizona y Sonora; las compañías transnacionales dedicadas a la venta de equipo para la minería, los trabajadores y sindicatos mineros, las autoridades locales y estatales, y algunas agencias del gobierno federal de México y Estados Unidos, e incluso el Banco Mundial, el EX-IM bank y otros grupos financieros internacionales; 3) un último grupo que tiene interés en la solución del conflicto ambiental y en el de economía política, y que está compuesto por las autoridades locales de los municipios afectados y las estatales (principalmente los gobernadores de Arizona y Sonora) y federales en ambos países (el Departamento de Estado, Relaciones Exteriores). El papel e importancia de cada uno de estos grupos varía de acuerdo con su capacidad de organización y presión política y el nivel en que operaban. Sin embargo, lo que a mí me parece importante resaltar es la agrupación de diversos actores con intereses diferentes dentro del mismo conflicto. Es el caso de las alianzas que mencioné anteriormente y que dan una idea del nivel de interrelación entre elementos y actores dentro de la estructura de relaciones binacionales, y de la interdependencia en la relación entre México y Estados Unidos a un nivel regional y nacional. En este caso particular, es interesante notar que en la primera parte del conflicto el apoyo del grupo ecologista es aprovechado por el grupo de la alianza nacional para defensa de sus intereses que podemos llamar de economía política, aunque en su última fase el grupo ambientalista vuelve a tomar la posición líder en el manejo del conflicto.

Podemos ubicar los factores antes mencionados en el marco de referencia de la primera parte de mi exposición. Así, observamos que el nivel *supra* del esquema está conformado, en este caso, por el mercado mundial del cobre que impacta la forma como el conflicto se origina y desarrolla. Esto condiciona a su vez la fuerte interrelación de aspectos de economía política con los aspectos puramente ambientales, que a su vez influyen en el papel e importancia de los grupos, o actores, que intervienen en el proceso. A través de la acción de grupos ecologistas locales en Arizona, se conforma como prioridad regional la solución del conflicto que implica un control masivo de las emisiones de las tres fundidoras. Sin embargo, el éxito en la gestión de estos grupos hace que esta prioridad regional se transforme en prioridad nacional para la agenda de negociación de las relaciones binacionales por parte de Estados Unidos. Presento un esquema de estas interrelaciones en la figura número 4. En este esquema se incluyen las prioridades de negociación para el nivel nacional y regional de cada país, así como los principales actores que intervienen en el conflicto.



De este esquema se destacan tres aspectos importantes:

- En primer lugar, la dinámica de los elementos dentro de la estructura de las relaciones binacionales, que permitió que un problema

regional trasfronterizo haya trascendido a un nivel nacional, e inclusive que su solución formara parte de las prioridades de negociación de Estados Unidos.

- En segundo lugar sobresale la influencia e impacto que otros elementos, fuera de lo estrictamente ambiental, han tenido en la forma como el problema se planteó desde su origen, en el desarrollo de las negociaciones en sí, y en las alternativas de solución. Éste es un buen ejemplo de la movilización de elementos dentro de la estructura de las relaciones binacionales que mencioné al principio de esta exposición. En este caso, el peso e influencia de aspectos de economía política fueron determinantes en la forma como el problema del Triángulo Gris fue manejado y definido en su primera parte.
- La asimetría de poder que caracteriza la estructura de la relación entre México y Estados Unidos ha influido en la definición del problema y su negociación. México aceptó la definición del problema en términos poco objetivos y la determinación de una solución que lo obliga a cubrir un mayor costo relativo.

#### IV. CONSIDERACIONES FINALES

En este trabajo trato de establecer un marco de análisis que facilite el estudio de los problemas ambientales trasfronterizos, y que permita visualizar, en forma clara, la manera en que el medio ambiente se integra en la estructura de la relación binacional. Para terminar, quisiera mencionar varios aspectos relevantes de la exposición que he realizado.

Un primer aspecto es la necesidad de que el estudio del medio ambiente trasfronterizo se lleve a cabo dentro del marco de la relación binacional entre México y Estados Unidos. Es necesario recordar que la negociación de cualquiera de los elementos de la relación binacional, el medio ambiente entre ellos, está condicionada por las características de la estructura de la relación. Esto implica que en la definición del problema, la forma en que su negociación se lleva a cabo, y sus planteamientos de solución, pueden ser influidos de manera importante por la asimetría de poder que favorece a Estados Unidos. Por ejemplo, en los dos problemas prioritarios del acuerdo binacional, el drenaje de Tijuana y el Triángulo Gris, ha existido una presión hacia México para demandar una solución unilateral, bajo una posición poco flexible y el principio de que México es el culpable de los problemas y, por tanto, único responsable de su solución. Esta actitud parcial de negociación se debe a la asimetría de poder entre ambos países. Además, la observación de ambos casos demuestra que la forma como estos problemas fueron definidos

para su negociación dentro del acuerdo binacional, no contemplaba una visión objetiva de las fuentes contaminantes en los dos lados de la frontera, en detrimento de la posición mexicana.<sup>2</sup>

Un segundo aspecto relevante es la interrelación y dinámica entre los elementos que componen la relación. La forma como un problema es percibido y, sobre todo, la definición de alternativas para su solución, pueden ser sustancialmente afectadas por la influencia de otros elementos de la relación binacional. Esta influencia varía en el tiempo de acuerdo a la situación interna en cada país y al impacto de aspectos internacionales. Es importante que el análisis de cualquier problema ambiental trasfronterizo incluya este tipo de variables.

Dentro de un tercer elemento relevante en la negociación binacional del medio ambiente, deseo retomar las palabras con las que inicié mi presentación. Mencioné que cada país valora y aprovecha el medio ambiente de manera distinta, pudiendo llegarse a establecer conflictos entre dos naciones, cuando estas diferencias son significativas y existe entre ellas una continuidad geográfica que las haga evidentes. Éste es el caso de México y Estados Unidos.

Esto me lleva a considerar un obstáculo básico en la negociación binacional de los problemas ambientales, como conciliar la diferencia de criterios, normas y estándares sobre el medio ambiente que existe entre México y Estados Unidos, cuando esta diferencia es debida a prioridades y necesidades disímiles en cada país. De aquí se derivan dos factores relacionados entre sí que considero claves para la negociación binacional: 1) la prioridad otorgada por cada país a los problemas ambientales trasfronterizos; 2) su capacidad para invertir recursos económicos en su solución. En ambos casos existen diferencias en la posición y capacidad de México y Estados Unidos; mientras que para este último su nivel de desarrollo le permite invertir mayores recursos económicos para obtener estándares altos de calidad del medio ambiente, México tiene fuertes limitaciones para igualar esta posición, básicamente debido al enorme peso de la crisis económica en que se encuentra.

Estas diferencias definen la capacidad de acción de los dos países en la solución de los problemas ambientales comunes. Dado que su solución requiere de la participación de ambos países, el éxito de las negociaciones futuras en este campo estará condicionado a encontrar políticas y mecanismos de cooperación que permitan superar las limitantes financieras de México. Lograr esto no es sencillo y requiere como primer paso transformar la actitud poco flexible de Estados Unidos en las negociaciones, en una actitud que contemple alternativas e incentivos en favor de soluciones cuyos beneficios sean mutuos.

### NOTAS

<sup>1</sup> Por ejemplo, en la negociación del problema originado por la derrama del drenaje de Tijuana hacia San Diego, Estados Unidos utilizó como medio de presión su determinación para bloquear y condicionar la asignación de un crédito del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en favor de México, a la solución del problema del drenaje de Tijuana.

<sup>2</sup> San Diego, al igual que Tijuana, es una ciudad con rápido crecimiento y fuertes problemas con su sistema de drenaje. Las descargas del drenaje de esta ciudad en el litoral, en conjunto con las descargas de otras ciudades a lo largo de la costa de California, y otras actividades contaminantes, la explotación petrolera en la plataforma continental, son una fuente de contaminación que potencialmente es transportada hacia el sur de la frontera por la acción de las corrientes. A pesar de que la contaminación de la costa entre San Diego y Tijuana es debida a las descargas del drenaje de ambas ciudades, así como de otras fuentes en San Diego y a lo largo de la costa de California, la visión que ha prevalecido sobre el problema binacional es que México es el único culpable de la contaminación en el litoral. Esto ha influido de manera importante en la forma como la negociación sobre este problema se ha llevado a cabo.

En el caso del Triángulo Gris, se acusó a la fundidora de Nacozari de ser un riesgo potencial de lluvia ácida para las montañas Rocallosas, dos años antes de que aquélla entrara en operación; mientras que la fundidora de Douglas continúa operando sin equipo anticontaminante después de 80 años. Se calcula que las emisiones de SO<sub>2</sub> en Nacozari serán ligeramente superiores a las que ha mantenido operando normalmente la fundidora de Douglas. Como se recordará del caso de estudio presentado por este trabajo, en el principio del conflicto no se incluyó a la fundidora de Douglas como parte del mismo, y sólo pasó a formar la tercera parte del triángulo ante la presión de México y de los grupos ecologistas regionales en Arizona, un año después de iniciado el conflicto. Aún ahora persiste la duda de qué tan justo es el acuerdo final para la solución del problema, en el cual México se compromete a pagar \$ 50 millones para la construcción de una planta de ácido sulfúrico como equipo anticontaminante para Nacozari, en la época de mayor crisis financiera del país, y un año antes de haber iniciado sus operaciones la fundidora; mientras que la fundidora de Douglas probablemente cerrará sus instalaciones en 1988, después de 80 años de funcionar sin ningún tipo de equipo anticontaminante, más como resultado de la presión ejercida por los grupos regionales y la improbable extensión de su permiso para operar por parte de la EPA, que por el efecto de la negociación binacional.

### REFERENCIAS

- BUSTAMANTE, A. JORGE. 1981. "La Interacción Social en la Frontera México-Estados Unidos: un Marco Conceptual para la Investigación" en: Roque González, editor, *La Frontera del Norte*, México, el Colegio de México.
- JAMAIL, MILTON. 1981. "Voluntary Organizations along the Border" en: Susan Kaufman, editor, *Mexico-United States Relations*, New York: Proceeding of the Academy of Political Science, Praeger.
- KAUFMAN, SUSAN (ed.). 1981. *Mexico-United States Relations*, New York: Proceeding of the Academy of Political Science, Praeger.

- KEOLANE, ROBERT and JOSEPH S. NYE. 1977. *Power and Interdependence*, Boston, Little, Brown and Company.
- MUMME, STEVEN. 1984. "The Cananea Cooper Controversy: Lessons for Environmental Diplomacy", ponencia presentada a la 32<sup>a</sup> Reunión Anual del Rocky Mountain Council on Latinoamerican Studies, Tucson, Arizona, febrero 23-25.
- OJEDA, MARIO. 1981. "México y los Estados Unidos: ¿Interdependencia o Dependencia de México?" en: Roque González, editor, *La Frontera del Norte*, México, el Colegio de México.
- \_\_\_\_\_. 1983. "The Future of Relations between Mexico and the United States" en: Clark Reynolds y Carlos Tello, editores, *U. S. Mexico Relations: Economic and Social Aspects*, Stanford, Standford University Press.

## MANAGING THE BORDER ENVIRONMENT: ADVANCES, ISSUES AND OPTIONS

STEPHEN P. MUMME  
JOSEPH NALVEN

### INTRODUCTION

The management of environmental hazards in the U. S.-Mexican borderlands presents a unique challenge. Two very dissimilar economic, social, and political communities are set alongside one another, forming a dynamic region defined by cultural pluralism, migration and rapid growth. At the same time, marked differences in economic resources, administrative and political resources, and social values complicate the task of managing the border environment.

Environmental hazards in the borderlands range across a wide issue spectrum, including contamination of air and water resources as well as the problem of hazardous wastes. Each of these issues requires binational cooperation in the form of planning, management, and ameliorative action. Neither country is capable of maintaining a sound environment acting strictly within its domestic jurisdiction. The difficulty entailed in monitoring, regulating, and eliminating threats to habitation and the physical environment demands a continuous and coordinative process. This would include participation in international treaties and agreements to routine cooperation among domestic agencies of each nation in gathering and disseminating information as well as implementing solutions to identified hazards in the border area.

Both the United States and Mexico have acknowledged their commitment to environmental protection, both nationally and with respect to the shared border region (Cabrera, 1978: 22-42; Ojeda Mestre, 1983). Despite this base, however, disparities in development, resources, and administration hamper cooperative endeavors in dealing with a broad set of issues on the borderlands environmental agenda.

Disparities between their respective levels of economic development complicate environmental regulation insofar as they shape policy-makers values and priorities and limit assignment of resources to regulatory ends.

Strapped with the difficult choice between economic development and the burden of its impacts, Mexican officials continue to struggle with the choice between ‘luxury of pollution’ and the even greater “luxury of environmental improvement”. By contrast, the U. S. can concentrate on ameliorating specific costs of environmental hazards as a concomitant to an improving an already high standard of living. At the same time, it is well to recognize attempts to backtrack on environmental regulations (1981-1983) in the U. S. (*Science*, 1983: 1402-1406). Clearly, neither country has been immune from the contest between the values of economic development and a safe and healthy environment. The contest, however, is waged in different economic contexts—that of a less developed and of a considerably more developed nation (de Almeida, 1972).

As both countries attempt to address environmental problems in the border region cooperatively, these different national perspectives generate conflicts over specific priorities to be pursued and the assignment of resources to those on which they agree.

Addressing the issue of environmental hazards in the borderlands presents yet another issue, namely, reconciling two different systems of governance and administration. Political centralization in Mexico is juxtaposed to the fragmented system of public administration and policy-making in the United States. Mexican officials chafe at the time consuming consensus building process in U. S. diplomacy; those in the United States find the dependency of local Mexican communities and agencies an obstacle to developing border-situated cooperative solutions (Simcox, et. al., 1978: 30; Stoddard, 1980: 16-18).

These policy differences are reflected in the present regulatory framework governing the binational management of environmental hazards, both in the emphasis assigned particular problems, in diplomacy procedures, and wide disparities in domestic regulatory standards and levels of enforcement. This regulatory framework includes both applicable domestic legislation at several levels of government in both countries as well as applicable binational agreements.

In the following sections this paper reviews the domestic and binational context of environmental management in the borderlands, focusing on patterns of regulation and enforcement. Drawing on several case studies, the paper outlines some key issues entailed in making further progress in this sphere and analyzes what progress has been made since the signing of the comprehensive binational environmental agreement of 1983. The paper concludes with a discussion of the options available to promote further binational cooperation in this issue-area.

#### **REGULATION OF ENVIRONMENTAL HAZARDS IN THE BORDERLANDS**

Managing the border environment is a function of two distinct yet overlapping regulatory arenas following domestic law and international agreement. Domestic constitutional and statutory rules form the primary framework for environmental regulation along the border in each country. In Mexico, these regulations are centered at the federal level; in the United States, state and local regulations supplement federal law. Along the border, however, disparities in domestic standards and enforcement are manifested in an array of binational disputes over specific problems that require mutual adjustment at the international level. Treaties and formal agreements constitute a preferred basis on which to enlist joint participation in managing environmental hazards. Despite some progress, however, these agreements still fail to cover all categories of environmental hazards, and tend to be limited in geographic scope. Supplementing these government to government agreements there is also some precedent for informal cooperation between contiguous U. S. and Mexican border communities in managing shared environmental problems.

#### **DOMESTIC REGULATION AND ENFORCEMENT**

Pronounced differences in domestic standards and the priorities accorded environmental regulation underlie most current transboundary environmental disputes along the border. One can easily point to complicating factors which are rooted in the basic asymmetry of border development. Mexico, for instance, has traditionally stressed social and economic development of its border communities. At the national level, Mexican environmental policy has been explicitly coordinated with development objectives, integrating environmental considerations into new development projects instead of imposing a regulatory regime directed at major changes in existing structures and procedures. Mexico's new National Development Plan, 1983-88, for example, gives symbolic priority to problems of housing and urban development over environment and ecology, a priority reflected in the title of Mexico's principal environmental agency, the Secretaria de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) (SEDUE, 1982-83: 21-26; Baldwin and Juergensmeyer, 1985: 19-21), and actual budgetary allocations to specific programs within SEDUE (SEDUE, 1982-83; Anexo I: 10). This national emphasis is seen along where policy is made by an intersecretarial team minus any representative the border in Mexican programs like the in-bond, *maquila*, industry of an environmental perspective. The possibility that environmental action might co-exist with development planning is excluded in this case

(Decree for the Promotion and Operation at the In-Bond Industry, 1983).

On the United States side of the border, by contrast, environmental regulation is not so closely pegged to development policy at national, state, and local levels. Environmental Impact Statements (EIS) are demanded of projects with federal funding, initiating an adjustment process of development and environmental interests. To be sure, environmental concerns are occasionally nullified when there are overriding social and economic considerations. Nevertheless, despite the competition between development and environmental interests over project implementation, there at least exists a strong political and institutional basis for the independent pursuit of each.

These differences in policy emphasis arise out of attitudes and perceptions about how the border should evolve. Mexican development policy is self described as "integral development" (*El Mercado de Valores*, 1983: 126), meaning an emphasis on planning, on the future, on articulating environmental goals with other development priorities, rather than stressing regulation and the amelioration of existing problems. Mexico has concentrated on problems of industrialization and urban development, promoting border industries, potable water and sewage projects, aqueducts, housing, urban infrastructure, and roads. In short, it has been guided by the imperatives of economic development and growth. Satisfying these demands has taken precedence over environmental protection. In the United States, by contrast, qualitative concerns have come to vie with growth driven values for influence in border policy-making. Higher levels of basic services, infrastructure, and employment foster greater attention to environmental issues and the coordination of corrective and enhancement activities.

Dissimilar patterns of administration and policy-making also effect national perceptions and priorities along the border. Mexico's centralized political and administrative system impedes the independent formation of alternative priorities and demands in the policy process that might challenge the development priorities generated by the political center. On both the policy and administrative side there is little formal latitude or incentive for state and local governments to play an independent role in developing environmental regulations or participating in their implementation. In the United States, on the other hand, a greater political pluralism and a "homerule" tradition places community planning to a large extent in the hands of local-level agencies. The home-rule tradition at the state and local level provides an important political anchor for priorities and values often at odds with those of federal agencies, and an alternative and supplementary regulatory regime.

Domestic environmental standards and enforcement, whether in distant capital cities or along the border, reflect these varying policy priorities

and political-administrative patterns. Environmental regulation in Mexico is lax and rarely punitive, lacking precise standards and specific rules for enforcement; environmental regulation in the United States is increasingly specific and enforced through an array of federal, state, and local legislation, administrative agencies, and courts.

#### A BRIEF OVERVIEW OF ENVIRONMENTAL POLICY IN EACH COUNTRY

*Environmental Management in Mexico.* One should note that Mexican environmental legislation is, in principle, highly advanced, conferring extensive powers on the federal government to regulate and insure environmental conditions, going so far as to guarantee individual health as a fundamental legal right. A recent inventory of Mexican environmental legislation detailed at least 98 different laws, regulations, and plans directed at environmental improvement since the mid-1960s (Ojeda Mestre, 1983: 3). And yet, in the words of a Mexican authority on environmental legislation, "while legislation pertaining to the environment in Mexico is becoming abundant, it is also rhetorical (Cabrera Acevedo, 1978: 38). Other critics have called Mexican environmental law "confused, contradictory, and irregular... and hastily constructed on the basis of inadequate information" and criticized it as excessively based on foreign models (Sepulveda, 1984: A-1). Specification of damage situations is still in its infancy, limiting Mexico's capacity for environmental regulation along its northern border with the United States.

Mexico's environmental standards are presently most advanced in the spheres of air and water pollution. In the matter of air quality, general provisions of the Federal Law for the Prevention and Control of Environmental Contamination, Mexico's first basic environmental law adopted in 1971, and a subsidiary regulation, the Regulation for the Prevention and Control of Atmospheric Contamination Caused by Smoke and Dust Emission, also enacted in 1971, establishing general emission and particulate air standards, and threatening violators with fines and closures (Juergensmeyer and Blizzard, 1973: 114-115). Implementation of these ordinances has been weak, however. Aside from several widely publicized plant closures in February, 1981, the evidence suggests the Mexican government has done little to actually penalize violators (Comercio Exterior, March 1981: 93). It has also sought to solicit the cooperation of public and private sector entities in reducing air pollution, as seen in a 1981 agreement between the Ministry of Health, the state-affiliated Diesel Nacional, and the Mexican Bus Owners' Alliance to try to reduce the noise, dirt, and smoke produced by Mexico City's buses (Comercio Exterior, August 1981: 316). More recently, under President Miguel de la Madrid's widely promoted environmental awareness campaign, the

government has promoted intergovernmental *convenios*, agreements, between SEDUE and specific agencies, particularly parastate industries like PEMEX, exacting commitments to reduce polluting emissions (SEDUE, 1983: 58). Such soft measures appear to have met with scant success.

Air quality standards and sanctions have been upgraded in Mexico's Federal Environmental Protection Law, enacted in January, 1982, and subsequent regulations refining air quality standards which became effective in November, 1982 (*Diarío Oficial*: 1982). The new federal environmental law supersedes and incorporates environmental legislation from the earlier 1971 law and goes further in defining sanctions for violators of Mexico's environmental statutes. These sanctions were stiffened in legislation adopted in December, 1983, and call for fines from 20 to 20,000 times the minimum salary in Mexico's Federal District, corporal punishment up to six years in jail, plant closures, and greater coordinated action by federal agencies in identifying offenders (Mexican News Synopsis: 1984).

In the area of water pollution, the 1971 general law, and a 1973 regulation, the Regulation for the Prevention and Control of Water Contamination, establish rules and standards for water quality for surface and coastal waters, with provisions for enforcement and penalties for non-compliance (*Diarío Oficial*, 1973). These statutes have been superseded and incorporated into the 1982 federal environmental law, which actually extends the scope of the earlier legislation to add a special chapter on marine pollution. Here too, evidence for enforcement is slight. Persistent problems of marine pollution stemming from the effects of petroleum development and heavy utilization of agricultural pesticides discharged into coastal waters have been a source of controversy since the mid-1970s (Applegate and Bath, 1983: 231). Opposition deputies in the Mexican congress have repeatedly charged the government with lassitude in implementing existing laws, most recently with the passage of the December 1983 legislation on sanctions (Mexican News Synopsis, 1984).

In other spheres, such as hazardous waste, Mexico still has only limited legal standards. Hazardous waste problems were indirectly addressed by the 1971 general environmental law in chapters dealing with air, water, and soil pollution respectively. Chapter four of the 1971 legislation, dealing with soil pollution, gave the federal executive the power to "limit, regulate, or when necessary prohibit the use of all substances such as insecticides, herbicides, fertilizers, defoliants, radioactive materials, etc., when its improper use may cause contamination" (Juergensmeyer and Blizzard, 1973: 114-115). This broader grant of authority, however, seems to be diminished by the 1982 legislation, which has recast the chapter on soil pollution to specifically emphasize solid waste disposal. This emphasis is reiterated in the National Development Plan (National

Development Plan, 1983-88: 128). The new chapter on water pollution, however, does continue to target toxic materials, retaining its emphasis on hazardous wastes as part of this substantive pollution category (*Diario Oficial*, 1982: Capítulo Tercero). A new chapter has been added on addressing the problems of radiation in greater detail (*Diario Oficial*, 1982: Capítulo Octavo).

Nevertheless, as Applegate and Bath have noted, "it is almost impossible to assess the performance of the Mexican government in regulating the use of hazardous and toxic substances" (Applegate and Bath, 1983: 231). Little effort has been made to reduce the use of toxic pesticides in agriculture, or regulate chemicals employed in industrial processes. The fact that many of these substances are legally or illegally imported from the United States, and many of the products potentially tainted exported back to the United States, points to the close linkages between the two countries in this area of hazards as well as the need for coordinated action (Denver Post, 1984: 12-A).

Compared with previous administration, the present de la Madrid government has given environmental management greater domestic priority. Among its key initiatives are a major public education campaign aimed at heightening official and mass awareness of environmental problems, statutory and administrative reform, and modest increase in regulatory activity. In 1984, preceded by an intensive public education campaign, Mexico held its first National Ecology Congress, hosted by the president himself. This initiative was coordinated by SEDUE, highlighting the fact that environmental concerns had been elevated to cabinet rank and given high visibility by the government. In the administrative realm, the creation of SEDUE and reform of the environmental laws, discussed above, were the principal innovations. Supplementing these measures, a major reform of Article 15 of the Mexican Constitution, aimed at administrative decentralization, included a provision enabling states and municipios to designate and appropriate land for urban open space and green belts (Colmedo, 1984: FC-1). A related reform measure encouraged states and municipios to incorporate ecology considerations into urban planning (*Uno Mas Uno*, 1984: 22). More recently, in April 1985, the de la Madrid administration created a new National Ecology Commission constituted of the ministers of Health, of Budget, and Urban Development and Ecology, to review and coordinate solutions to national environmental problems (Gerardo Reyes, 1985: 22-A).

All these initiatives have wrought only modest improvement in environmental regulation, however, with little impact on the border community. Effort has been concentrated on Mexico City, with its notorious urban pollution and congestion problems. Regulatory action has also centered on those areas where the economic costs of pollution are injurious to productive functions, such as industry and tourism. The govern-

ment imposed sanctions, for example, on private fishing vessels' effluent discharges in Acapulco and other ports, as well as established quotas on harvests of certain species of fish. Much of the effort in this area has been hortatory, however, such as the *convenios* between SEDUE and the government's parastate industries. SEDUE's own officials disclaim a punitive role (Wieser, 1984), despite the availability of new legal instruments. Of 105 regulatory actions reported by *Excelsior* in 1984, only 8 entailed the imposition of a sanction or threat (Mumme, 1985). The official policy has been affected by the severe economic recession of 1982-85, which resulted in weak budgetary allocations to SEDUE for environmental activities, clearly precluding expensive ameliorative and regulatory environmental programs.

*Environmental Management in the United States.* The laxity of domestic environmental regulation in Mexico contrasts sharply with domestic standards in the United States. Although an adequate discussion is beyond the scope of the paper, it bears saying that specification and enforcement of environmental standards is well advanced. Current federal legislation directed at domestic environmental management includes the National Environmental Protection Act of 1969, the 1970 Clean Air Act and amendments, the Water Pollution Control Act of 1972, the Federal Insecticide, Fungicide, and Rodenticide Act and amendments, the Safe Drinking Water Act of 1974, the Toxic Substances Control Act of 1976, the Resource Conservation and Recovery Act of 1976, and the Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act of 1980. These laws set specific standards for air, water, and hazardous waste disposal, as well as penalties for non-compliance, and appropriation of funds for ameliorative action. Although the Reagan administration has since 1981 relaxed the pace of enforcement of certain federal environmental statutes, reduced funding levels for key programs, and sought modification of federal laws like the Clean Air and Clean Water acts, regulatory action by the Environmental Protection Agency (EPA) and federal courts remains comparatively vigorous. Liabilities for damages are increasingly well specified under federal law, and public support for environmental enforcement remains strong; witness the controversy generated by EPA administrator Anne Gorsuch-Burford in 1982-83 leading to her replacement by William Ruckleshous.

Beneath the federal level, state standards are by no means uniform, though states are responsible for enforcing various aspects of federal policy (Applegate, 1979: 65-67). In the important area of hazardous waste regulation, for example, border states rank first (California), thirteenth (Texas), thirty-second (New Mexico), and fiftieth (Arizona) among the fifty U. S. states when compared for levels of statutory development

and enforcement (Lester, et. al., 1983: 221). State and local programs, however, supplement and reinforce the effectiveness of federal standards.

Although U. S. domestic environmental management is by no means wholly comprehensive and effective—along the U. S. border, for example, inventory of hazardous waste sites is not complete (U. S. Environmental Protection Agency, 1984), nor are air or groundwater quality monitored on a continuous basis in many localities (U. S. General Accounting Office, 1984), these being basic preconditions for effective environmental regulation—the development/regulatory differential along the border provokes numerous international problems. The majority of these problems emanate from Mexico, as environmental hazards spill over the boundary, quite literally in the case of sewage. The internationalization of environmental hazards originating in one country or the other has provoked demands for diplomatic solutions and cooperative binational management of these hazards. These demands have increased in intensity in the last decade with the proliferation of human communities, industrial development, and growing sensitivity to environmental concerns along the border. In response, Mexico and the United States have steadily, if slowly, added to their binational regulatory regime for environmental management.

#### **INTERNATIONAL REGULATION AND ENFORCEMENT**

The international regulatory framework is presently most advanced in the sphere of water pollution as this class of problems directly affects the international boundary. The U. S.-Mexican Water Treaty of 1944 established the International Boundary and Water Commission (IBWC), referred to in Mexico as the Comision Internacional de Limites y Aguas (CILA). The 1944 Treaty entrusted to the Commission's administration "any sanitary measures or works which may be mutually agreed upon by the two governments", instructing it to "give preferential attention to the solution of all border sanitation problems" (IBWC, U. S. Section Manual). The Commission's jurisdiction was limited strictly to those matters affecting the international boundary (IBWC, U. S. Section Manual).

The 1944 Water Treaty places the IBWC at the center of binational efforts to regulate water pollution, although at the outset, its functions were strictly and narrowly limited to addressing binational joint sanitation and sewage problems. Since 1945, however, the Commission has steadily enlarged its functions, as well as its basic jurisdiction, through incremental broadening of its formal mandate to resolve "all border sanitation problems". Acting under its authority to transact executive agreements with the consent of its member governments, the IBWS has

addressed a number of specific border sanitation problems at various locations along the border, including the construction and management of several joint sewage processing facilities (Mumme, n. d.). Minute 261, concluded in September 1979 after a strong initiative by U. S. border states, significantly enhances the authority of the Commission to regulate water pollution. A new interpretation of the phrase "all border sanitation problems" extends to all classes of water pollution, though specific agreements must be signed committing the Commission to action in particular cases (Mumme, 1981). The first agreement to be signed pursuant to Minute 261 is Minute 264, concluded in August, 1980. Minute 264 addresses problems posed by sewage and industrial wastes contaminating the New River at Calexico, California and Mexicali, Baja California, providing evidence that the Commission has begun to act in a more broad gauged manner in assessing the reach of its jurisdiction (IBWC, Minute 264).

The Commission's mandate has also been enlarged by the salinity accords under the 1944 Water Treaty. Minute 242 settling the salinity dispute on the Colorado River, reinforces the IBWC's jurisdiction in the field of salinity. It also gives the Commission authority to regulate development in the border area that might affect existing groundwater uses (IBWC, Minute 242). This provision arguably extends to questions of groundwater pollution, reinforcing the Commission's implied authority under Minute 261.

The IBWC's jurisdiction over environmental hazards, however, does not presently extend outside the field of water pollution, nor has it formally addressed contamination of groundwaters (Upton, 1982: 4, 745). While scholars and officials in both countries have for some time advocated that IBWC be granted jurisdiction over other spheres of transboundary environmental problems, particularly over air pollution (Bath, 1982), it is questionable whether it will be able to assume such functions. At the very least, enhancement of the Commission's jurisdiction will require a treaty specifying its powers and functions in any new fields beyond the scope of the 1944 Water Treaty.

Binational regulation of environmental hazards outside the realm of water pollution has been addressed in several agreements between U. S. and Mexican agencies, culminating in a comprehensive executive agreement between Presidents de la Madrid and Reagan in August 1983. The first such agreement was a Memorandum of Understanding signed between Mexico's Subsecretaria de Mejoramiento del Ambiente (SMA), precursor of SEDUE, and the U. S. EPA. This agreement committed the two agencies to "a cooperative effort to resolve environmental problems of mutual concern in border areas as well as any environmental protection matters through exchanges of information and personnel, and the establishment of parallel projects which the two parties consider ap-

properite to adopt" (Article 1) (Memorandum of Understanding, 1978). The Memorandum further allowed for the conduct of "joint actions tending to resolve specific problems" (Article 2), for regular annual meetings to discuss problems and coordinate policies, and for inclusion of "all areas of environmental protection and enhancement" on the discussion agenda (Memorandum of Understanding, 1978). Specifically, the Memorandum targeted the "development of pollution abatement and control programs directed towards specific pollution problems, development of an early warning system to alert both governments to potential environmental problems, review and consultation regarding national environmental policies and strategies..., and development of data gathering, processing and mechanisms for the exchange of information of common concern" (Article 8) (Memorandum of Understanding, 1978).

The 1978 Memorandum represents the first joint effort to address environmental problems on a near comprehensive basis. Under its auspices, several subsidiary agreements have been realized involving data gathering and information exchanges regarding transboundary air pollution at several border locations. The Memorandum also serves as a federal "blessing" to preexisting local level binational cooperation in the environmental area and provides legal grounding for activities previously conducted on the basis of goodwill. Closely related to, and within the spirit of the Memorandum, the Joint Marine Pollution Contingency Plan, signed in 1980 provides for bilateral cooperation in dealing with problems such as those presented by the massive offshore oil spill caused by the rupture of Ixtoc 1 in June, 1979 (Comercio Exterior, English Edition, 1980: 20). The EPA has also sought agreements with Mexican authorities on problems related to hazardous waste spillage in the immediate border zone.

The 1978 Memorandum proved most effective in drawing attention to the growing sphere of binational environmental hazards and fostering continued discussion of a number of problems along the U. S.-Mexico border. The greatest progress occurred in the area of "border sanitation problems" where institutional means for implementing solutions are firmly in place.

Several weaknesses in the agreement, however, hampered efforts to realize subsidiary agreements on specific issues which would enable the document to serve as a regulatory framework for managing transboundary environmental hazards. First, the Memorandum lacked sufficient high level executive support, particularly in Mexico. As an agreement between two lower level agencies in both countries, it lacked the force of a treaty or executive agreement, which would give it higher priority on the binational agenda. Second, the agreement was very general, and did little to assign specific responsibilities and tasks among agencies, or to coordinate federal, state, and local efforts to deal with particular problems. On the

Mexican side, for instance, the fact that SMA was a low ranking federal agency, lacking the autonomous status of EPA, created bureaucratic problems in dealing with other agencies and in mobilizing support for implementation of the new agreement. On the U. S. side, the memorandum created jurisdictional ambiguity between the EPA and IBWC in particular, both of whom are quasi-autonomous agencies of the federal government. Some of these problems were addressed in the context of the Border Cooperation Working Group's subsection on environmental affairs, formed under the aegis of the Consultative Mechanism in 1979 (Mumme, 1985). With the eclipse of the Consultative Mechanism after 1980, however, the need for better delineation of responsibilities was evident.

Consequently, a new agreement, reinforcing earlier efforts and superseding the 1978 Memorandum, was concluded August 14, 1983 on the occasion of the second formal summit meeting between Presidents de la Madrid and Reagan held at La Paz, Baja California (United States and Mexico Agree to Cooperate, 1983). This new agreement is considered a "comprehensive framework" for addressing binational environmental hazards which improves on the earlier Memorandum in several respects. First, it is an agreement reached at the Presidential level (an executive agreement on the U. S. side, but a Senate ratified agreement on the Mexican side), drawing attention to the priority of this class of binational problems. Second, while yet general in substance, the Memorandum better defines respective jurisdictions and tasks among various agencies and actors in several ways: by designating the EPA in the United States and SEDUE as those principally responsible for coordinating actions among respective domestic agencies in dealing with binational environmental problems; by reaffirming the IBWC's special field or jurisdiction in water pollution; by augmenting and reinforcing the commitment to consult and exchange information relating to environmental hazards; and by reinforcing binational commitment to the exchange of information, equipment, and personnel. In this respect, the agreement also indicates that federal agencies in both countries should cooperate with relevant state and local agencies in addressing transboundary environmental hazards and problems. Third, the Memorandum clearly defines the border's geographic scope to extend 100 kilometers on either side of the land and maritime boundary, as well as areas extending beyond this zone, but which has an impact on the border.

Federal-level, binational accords are considered central to effective border management in the fullest sense of the term. However, isolated understandings and agreements have also emerged at the local and state level. While these regional arrangements lack the force of federal, binational ones, they point to a felt need of border-situated agencies, officials, and nonstate actors to reach a more direct and immediate binational rela-

tionship. Border "reality" is that neither commerce, immigration, nor environmental problems have obeyed the requisites of the international boundary line. The result has been a proliferation of informal contacts that dramatically contrast with federal conceptions of territorial integrity.

This "slippage" has prompted calls for a more functional approach to border management (Stoddard, 1980: 3-5, 15-18). It has also resulted in quasi-formal local binational agreements. The San Diego County Air Pollution Control District signed a Memorandum with Baja California's Departamento de Mejoramiento Ambiental (DMA-E) for cooperation on air pollution control programs (April 14, 1981). The Memorandum stipulated that each jurisdiction will conduct air monitoring activities on its side of the border, following the laws and regulations of the respective nation. It also states that these activities are subject to available funding. The only deviation from parallel, but independent activity is the recognition of the County of San Diego's technical superiority and that the Air Pollution Control District would "provide general technical consultation and assistance to DMA-E (state environmental agency) and SMA-T (Tijuana station of federal environmental agency) upon request". This approach was designed to preserve Mexico's planning and decision-making integrity (Brown, Torres, and Alvarez, 1982).

While there is no binational state-to-state level agreement similar to the county-to-state memorandum described above or a state-to-state agreement such as found in the Michigan-Ontario region on the U. S.-Canadian border (International Joint Commission, 1976), regional discussions have taken place that raise cooperative action at the state level as a possibility. The first binational meeting, June 1980, of border governors ventured into this area. Governor Samuel Ocaña of Sonora stated "...in our judgment we must work at a binational level, understanding that the frontier that separates us is a conventional line and not a division of the natural environment which we share" (1980: 3-4). Despite this rhetoric of cooperation, however, nothing further has developed legislatively or programmatically at this level.

Taken as a body the development of a binational environmental regulatory regime at several levels of government affecting the border region is nonetheless impressive. The recent agreements of the IBWC and the 1983 Executive Agreement on the border environment are significant milestones in the development of an effective program of environmental management. Important headway has been made in drawing national attention to and increasing the priority accorded to cooperatively addressing these issues on an ongoing basis, in specifying agency jurisdictions and functions, and empowering local communities to participate in developing solutions to transboundary environmental problems.

At the substantive level, however, progress has been halting. The development of a binational framework within which to cooperatively

assess and develop solutions to binational pollution and resource problems is only a set of procedures. Diplomacy must still negotiate the rough terrain of development differential, systems of government, different national perceptions and priorities, and myriad practical questions entailed in solving specific environmental problems along the border.

#### TWO RECENT CASES: THE SMELTER TRIANGLE AND TIJUANA SEWAGE DISPUTES

Both the realization of Minute 261 on border sanitation (1979) and the comprehensive Executive Agreement on Transboundary Environmental Cooperation (1983) raised expectations for early solutions to outstanding environmental disputes along the border. Actual progress, however, has been slow, at best incremental, thus far. The difficulties encountered on both sides of the border in implementing these agreements have been a source of frustration to border communities. An analysis of the progress and problems encountered under these recent agreements is instructive in identifying key enduring issues, current progress, and alternative approaches for advancing binational cooperation in environmental management along the border.

Of nearly a dozen designated environmental problems along the border three have received priority attention since 1979: the case of air pollution in the Smelter Triangle straddling the Arizona-Sonora border; sewage and sanitation problems along the California-Baja California Norte border at Calexico-Mexicali involving pollution of the New River; and sewage and sanitation problems along the same border at San Diego-Tijuana. Only one of these problems, that at San Diego-Tijuana, is closing on a solution, the others remain unsettled despite intensive diplomatic efforts over the past five years. To better understand the obstacles and issues confronting environmental diplomacy it is worth reviewing two of these priority cases representing frustration and qualified success alike, the Smelter Triangle problem and the controversy over sewage pollution at San Diego-Tijuana.

#### THE SMELTER TRIANGLE DISPUTE

The difficulties involved in resolving transnational air pollution problems are dramatized in the controversy over the development of two large Mexican copper smelters located at Cananea and Nacozari, Sonora respectively. Because they are sited within a 50 mile radius of an aging Phelps Dodge facility at Douglas, Arizona, the region has been dubbed the "Smelter Triangle". All three plants are at the center of a

major controversy over high altitude air pollution and acid rain affecting large sections of the western United States.

The catalyst of the controversy in July 1982 was a decision by the World Bank's International Finance Corporation Affiliate, and subsequently the U. S. Export-Import Bank, to give Mexico's Compañía Minera de Cananea a multimillion dollar loan package to enable it to expand and rehabilitate its aging copper smelter (Mumme, 1984). Originally made to promote copper self sufficiency and benefit U. S. exporters of mining equipment and technology, the loans were vigorously opposed by the U. S. copper industry for encouraging Mexican export production.

The issue quickly became entangled with national differences in environmental standards. An alliance of environmental groups joined the copper industry against the loans on grounds they would subsidize sulphur dioxide ( $\text{SO}_2$ ) production as well as copper ore. The Mexican company was beyond the reach of U. S. standards. The effluent produced by the finished plant would exceed that of all Arizona's seven smelters under the revised Clean Air Act standards set for 1988, and would loft northward into the U. S. on prevailing winds. From the U. S. producers' perspective, the national copper industry was already struggling to remain competitive in the international market. If U. S. copper companies desired to expand operations domestically, they would have to carry the burden of stringent air quality standards. The Mexican industry, however, was not liable to such environmental costs. Approval of the development loans thus appeared patently unjust to U. S. interests.

On the other hand, existing ore smelting facilities in the U. S. like the Douglas plant are exempt from meeting the more stringent standards of the Clean Air Act. Only new operations would have to comply. A high EPA official remarked that this was a case of "the pot calling the kettle black".

Between February and June 1983, two separate sets of congressional hearings were conducted on the subject as environmentalists and the domestic copper industry joined forces to oppose the loans. Investigations of the loans, revealed that neither of the granting agencies, the International Finance Corporation affiliate of the World Bank (\$75 million) or the Export Import Bank (\$112 million), gave serious consideration to environmental impact while approving the loans, even as other U. S. agencies vigorously opposed the loans on environmental and protectionist grounds. The hearings also pointed out the lack of Mexican environmental standards, a poor enforcement record for such standards as existed, and the lack of commitment by the Mexican company to any specific mode of air quality improvement aside from satisfying the minimal requirements of the World Bank for approval of such projects (Mumme, 1984).

Expressing frustration with Mexico's environmental standards, the copper environmental coalition encouraged the introduction of a package of legislative initiatives that would impose stiff sanctions on Mexico in the form of restrictions on development loans and tariffs on copper imports. Worthy of mention was a contemplated "environmental equalization tax" proposal introduced by an Arizonan congressman, whose district encompasses the affected border area (House of Representatives, 1983). Under this proposal, all Mexican metal products exported to the U. S., which were produced in smelters with air quality standards below the U. S. par, would be assessed a compensatory tariff to equalize the cost of production.

The U. S. coalition was ultimately unsuccessful in imposing protectionist restrictions on the multilateral lending agencies, or forcing, complete withdrawal of the Cananea loans, or imposing protectionist tariffs on Mexican copper imports. It was successful, however, in delaying the IFC loan indefinitely, increasing public awareness of the problem on the U. S. side of the border, and recreating the old "copper caucus" in Congress (Mumme, 1984). This congressional alliance continues to pursue protectionist legislation aimed at Mexico and other copper producing Third World nations.

The coalition was also successful in stepping up pressure on the EPA and the State Department to explore avenues for obtaining an air quality agreement with Mexico. In mid-summer 1983, the domestic coalition joined forces with other border states congressmen in getting the border pollution problem on the presidential summit agenda for the La Paz meeting between Reagan and de la Madrid. Animated by the revelation that expansion of the Nacoziari smelter was proceeding without environmental controls, with projected emissions dwarfing the Cananea facility, environmentalists and copper industry spokesmen took advantage of the forthcoming Executive Agreement on Environmental Cooperation to seek a binational agreement on air pollution. Instead of a protectionist approach, the coalition's strategy shifted to an overtly environmental approach to the Mexican smelter threat. In the words of one key coalition player, "We decided to emphasize the environmental side" (Crow, 1984).

This explicitly environmental approach produced several initiatives. At the first meeting of National Coordinators mandated by the 1983 agreement (held in Tijuana March 8-9, 1984), working groups addressing air, soil, and water based pollution were created to work out solutions to problems within their respective spheres. As one of the Air Quality Working Group's first tasks, Congressman James McNulty of Arizona, in whose district the problem lies, requested a binational meeting on the Smelter Triangle problem, held in Tucson and Naco, Arizona, July 9-10, 1984. At this meeting binational representatives toured the

affected area and discussed several related pollution problems as well. Although little concrete was accomplished, the meetings drew local and national attention to the Smelter Triangle issues, building momentum for an agreement (Kay, 1984: B-1).

Concurrently, McNulty introduced legislation requiring EPA to study the Smelter Triangle problem (Arizona Daily Star, 1984: B-2). The lack of concrete technical data was a major obstacle confronting efforts to develop an international agreement. The legislative initiative passed in late May, 1984. Under its terms EPA was to study emissions of the Douglas smelter and seek cooperation from Mexico in ascertaining extant anticipated impacts of smelter pollution emanating from Cananea and Nacoazari.

Additionally, McNulty explored the option of providing financial assistance to assist Mexico in constructing anti-pollution facilities—specifically an acid plant for Cananea at a cost of 50 million dollars was, considered. (FN) The option of financial assistance recognized the economic constraints inhibiting expenditures on pollution equipment in Mexico and sought to build, positive incentives into the bargain. The Reagan administration firmly resisted this approach, however. A memorandum from OMB described this solution as "an unacceptable precedent" stating "the Mexicans cause the problem and they should solve it" (Inside EPA, 1984). At EPA, Fitzhugh Green, Director of the Office of International Affairs and the United States' National Coordinator under the 1983 agreement, characterized the philosophy emerging from the La Paz meeting as "each country should be responsible for its own pollution" (Miller, 1985: F-1).

Finally, at the local level, environmental activists kept up a steady stream of pressure on Arizona's congressional delegation and state officials, while joining with Mexican activists to explore alternative approaches to regulating emissions by all three Smelter Triangle facilities. The evolution of environmentalist groups into a binational organization, Groups Against Smelter Pollution (GASP), actively lobbying both U. S. and Mexican governments at various levels, was a seminal development (GASP Newsletters: 1984-1985). Although relatively small in active members, GASP emerged as an influential spokesman for environmental interests in the region, exerting a significant influence on Smelter Triangle diplomacy. In exploring diplomatic alternatives for both U. S. and Mexican interests they functioned as important innovators in the diplomatic enterprise.

In the discussions of the Air Quality Working Group in the Spring and Summer of 1985 the positions of the United States and Mexico emerged as follows. The United States, citing projected but hypothetical (not scientifically verified) estimates of impacts from Mexican smelter development without pollution controls, sought controls on Mexican

smelter emissions that would bring Mexico into compliance with U. S. Clean Air Act standards and held Mexico responsible for implementation. While formally sympathetic to U. S. concerns, Mexico adopted the view that economic constraints limited its capacity to require costly pollution abatement modifications of its Sonora smelters, at least in the short term. Its negotiators pointed to the Reagan administration's own arguments citing the need for more scientific evidence to confirm injury to the Canadian environment resulting from coal fired power plants in the Northeastern United States. They pointed to the EPA's failure to require Clean Air Act compliance of the Phelps Dodge Douglas smelter, the worst emitter of SO<sub>2</sub> in the continental United States. Phelps Dodge's exemption ran till January 1, 1988. At the very least, they argued, Mexico should not be required to comply any earlier. Finally, they pointed to Mexican efforts to develop domestic clean air standards and specific air quality standards for SO<sub>2</sub> emissions. Until such standards were in place, the legal mechanisms for enforcing compliance in Mexico simply prevented effective enforcement even if Mexico should agree to try to accommodate U. S. interests (Miller, 1984; GASP Newsletter N° 3, 1984; GASP Newsletter, N° 5, 1985). On one point, however, the two parties agreed; the Smelter Triangle problem should be treated as a discrete regional case, not tied to a comprehensive air quality treaty (GASP Newsletter, N° 3).

The status of the Douglas smelter was a key leverage point for Mexico. While the Nacoziari facility was due to go on line in the Spring of 1986, the Douglas plant was already the principal source of smelter pollution in the Triangle. Mexico could hardly be expected to meet U. S. demands while the U. S. itself sustained the operations of the principal polluter in the region. Consequently, U. S. negotiators at EPA and the State Department, as well as local activists turned their attention to expediting compliance with the Clean Air Act at Douglas. Since the Phelps Dodge operation required annual operating permits from the EPA as well as Arizona's Department of Health Services (ADHS) the political focus on the U. S. side of the border centered on the renewal of those permits (Bisbee Review, 1984).

On other fronts, GASP and other activists sought to develop economic incentives that might induce Mexico to install anti-pollution equipment at its Sonoran smelters. Consulting with financial and industrial officials, GASP advanced the idea of utilizing the provisions of the U. S. Tariff Code that permit U. S. firms to assemble products in Mexican plants and re-export to the United States duty free (Sections 802.3 and 802.4) to develop a *maquiladora* (assembly) facility at Nacoziari utilizing captured SO<sub>2</sub> to fabricate gypsum wallboard to supply the vigorous construction industry in the American Southwest (Weisman, 1984). The *maquila* would help defray the costs of pollution control utilizing its

.oxic byproducts, thereby serving a valuable dual function. Other ideas, too, were suggested, though their benefits remained speculation short of further analysis.

After several delays in the Fall of 1984, the Air Quality Working Group met again, February 7, 1985, in Mexico City (GASP Newsletter, N° 5, 1985). The principal outcome of this meeting was to formally ratify a number of the informal operating assumptions and objectives of the binational Air Quality Working Group over the past year. Modest headway was seen in several Mexican concessions to reduce smelter pollution in the longer term, while the United States affirmed its commitment to enforce the Clean Air Act on the Douglas smelter when its legislative exemption expired December 31, 1987. The working group was also formally constituted as the "Smelter Triangle Task Force" assuming the task of developing a formal agreement on the problem in the form of an Annex to the 1983 Border Environmental Cooperation accord. Specifically, the February 7, 1985, meeting produced the following semi-official commitments:

- 1) A regional approach was adopted.
- 2) The Smelter Triangle Task Force (STTF) was constituted, consisting of an EPA and SEDUE official at the national level and an Arizona ADHS official and one of SEDUE's state officers at the state level.
- 3) Mexico agreed to promote installation of acid plants at Nacozari and Cananea by December 31, 1987.
- 4) The United States agreed to ensure Phelps Dodge's Douglas plants' compliance with domestic standards for air quality by December 31, 1987.
- 5) The EPA would oversee and monitor Douglas' emissions until December 31, 1987.
- 6) During 1985 Mexico would issue regulations to control SO<sub>2</sub> nationwide and develop specific standards applicable to the Nacozari and Cananea smelters.
- 7) By November 1985, Mexico would produce a plan for controlling emissions at the Nacozari Cananea smelters.
- 8) By July 31, 1985, the STTF would evaluate the SO<sub>2</sub> impact of the Douglas smelter on Mexico and enter into negotiations with Phelps Dodge officials to ensure equal protection of health and citizens on both sides of the border (GASP Newsletters, N° 4 and 5, 1985).

Informally, U. S. STTF members hoped to see a working draft of the proposed Annex available for discussion at the next meeting of binational National Coordinators, tentatively scheduled for June 1988. FN

By the end of February 1985, the prospects for achieving an Annex seemed improved. Complementing the February 7 agreement, Governor Bruce Babbitt of Arizona came out strongly against renewal of the Douglas smelter's operating license. Tucson's Arizona Daily Star editorialized "Babbitt cannot get too tough with the company" (Arizona Daily Star, 1985). On the Mexican side, SEDUE officials toured the two smelters at Nacoza and Cananea and reported that Mexicana de Cobre officials (the Nacoza plant) were interested in the plasterboard *maquila* proposal (GASP Newsletter № 5, 1985). The STTF aimed at discussions on a draft Annex in May 1985, with the pending June National Coordinators meeting in mind.

The prospects for an early agreement dimmed, however, with a general downturn in U. S.-Mexican relations due to a dispute over narcotics trafficking in Mexico and an unrelated shake-up of SEDUE's top personnel in April. FN Though not formally linked to the Smelter Triangle negotiations, these background conditions slowed the pace of negotiations and introduced new uncertainties. The shake-up at SEDUE, for instance, diminished the authority of Mexican STTF officials, who lacked policy guidance from Mexico City. At their May meeting in San Francisco, Mexican STTF members reported no further progress (Kamp, 1985). Other Mexican agencies, they reported, exhibited little interest in the pollution issue. Nor did U. S. officials have anything more to offer. Hearings on the Douglas smelter's operating license at state and national levels were not due until August at the earliest.

Despite the delays, however, the Smelter Triangle issue continued to receive national attention in the United States. Environmentalists maintained pressure on Arizona state officials. In February, and again in May, Arizona Senator Dennis DeConcini and others in the state's congressional delegation protested the lengthy timetable for implementation contemplated in the February 7 working document of the STTF and insisted the matter be placed on the Reagan-de la Madrid summit agenda for their next meeting (Kolbe, et. al., 1985; Udall and DeConcini, 1985). Their pressure, in the context of renewed national debate over acid rain, resulted in hearings on the Smelter Triangle problem convened by the Subcommittee on Health and Environment of the House of Representatives in Albuquerque, New Mexico, June 27-28, 1985 (House of Representatives, 1985).

The Albuquerque hearings highlighted the increased priority given the issue by U. S. officials. Both the Governor of New Mexico, Toney Anaya, as well as Arizona's Babbitt sharply criticized the pace of developments towards an Annex and were critical of the Douglas smelter (Kay, 1985: B-1). The State Department, in a letter by William Ball III, Assistant Secretary for Legislative and Intergovernmental Affairs, emphasized its earnest efforts to achieve an Annex of Smelter Triangle

pollution, noting that a draft Annex had already been completed and would soon be submitted to Mexico for its consideration. The draft would be discussed at the National Coordinators meeting, rescheduled for July 1985. Under terms of the proposed Annex, the STTF would evaluate and discuss the problem with individual companies by September 30, 1985. A program of action would be drawn up by November 1985, and the Department hoped to have a mutually acceptable Annex available for signature by December 31, 1985. Ball's letter also reported that SEDUE would now have national SO<sub>2</sub> standards developed by the end of 1985, with specific regulations applicable to Nacoziari by mid-1986, before the plant's new smelter commenced operations. Moreover, Ball indicated that Secretary of State George Schultz would discuss the issue with Mexican Minister of Foreign Affairs, Bernardo Sepulveda at their scheduled July meeting. If no progress was forthcoming, the State Department would ask for the issue to be put on the Presidents' agenda for their summit meeting in Mexico City later that Fall (Ball, 1985).

The State Department's timetable proved overly, optimistic. Little progress has come of the Annex initiative to date. Mexico proved lukewarm to the U. S. Annex proposal and unwilling to come up with a working draft for discussion at the meeting of National Coordinators July 18, 1985. Instead, Mexican officials chose to make several tentative commitments to ameliorative action adopting the earlier timetable of January 1988 as a target. In the case of Cananea, they "declared the smelter will not be allowed to expand its capacity without the prior application of permanent controls, such as an acid plant for the control of sulfur oxides" (Joint Communique, 1985). At Nacoziari, Mexico asserted it had obtained "firm commitment" from company officials the smelter would have an acid plant in operation by January 1988. FN In the interim, however, the company would have to begin operations without pollution controls in order to help defray the costs of constructing the acid plant (estimated at 100 million dollars). Mexico, along with the United States, would take interim measures "to monitor and reduce the impact of the emissions" at Nacoziari and Douglas. As for the Douglas smelter, its deadline for compliance remained January 1988 (Joint Communique, 1985).

Nor has further action been forthcoming at the state level. Under fire from state legislators supportive of the copper industry, Arizona's Governor Babbitt backed off his earlier promise to deny the Phelps Dodge smelter its operating permit, opting instead for a "conditional" permit through December 31, 1985 (Fisher, 1985: B-3). Under its terms the facility must submit a schedule for complying with the Clean Air Act by January 1986, try to operate its smelter more efficiently in the interim to meet National Ambient Air Quality Standards, and install and maintain air quality monitors on the U. S. side of the border. At the federal

level, Babbitt also lent support to a "conditional" waiver of Clean Air Act requirements by EPA for the Douglas smelter, contingent on demonstration that the facility didn't pollute Mexican air by nocturnal emmissions (GASP Newsletter, September 1985).

In sum, while negotiations pursuant to the 1983 agreement have made headway on the Smelter Triangle dispute, a variety of circumstances on both sides of the border have impeded a definitive settlement. The agenda of U. S. environmentalists and government officials for emissions controls on all three smelters has been deferred due to obstacles on both sides of the border. Before examining the issues raised by the Smelter Triangle case, however, it is useful to look at similar dynamics in the recently successful Tijuana sewage dispute. With these two cases in hand, the key issues in U. S.-Mexico environmental diplomacy can be considered in comparative detail.

#### THE SAN DIEGO-TIJUANA SEWAGE DISPUTE

A more successful case of environmental diplomacy is found in the San Diego-Tijuana sewage controversy. Although many of the structural features of this conflict are similar to those in the air quality case, other features, namely the institutional base and incentives for solution, as well as a greater coincidence of priorities, were conducive to success in the form of recent agreements to resolve the controversy. The form of resolution, moreover, builds upon patterns found in earlier successful examples of problem solving in this sphere. Comparing this case with the Smelter Triangle dispute thus provides a useful opportunity to isolate similarities and differences that pinpoint key issues and suggest useful approaches to resolving future environmental controversies.

Since the mid-1930s Tijuana sewage has intermittently become a problem to San Diego, particularly as its effluent has been discharged into the Tia Juana River and crossed the international boundary line. Each sewage-treatment remedy has been eclipsed with the tremendous urban growth experience by Tijuana.

In 1965 an emergency bypass line was installed to carry Tijuana sewage to San Diego's principal treatment and disposal plant. The bypass was intended to be used on an intermittent basis whenever there was an interruption of Tijuana's sewer system. By 1980 the San Diego Metropolitan Sewer System was accepting and treating 13 million gallons daily (mgd) of sewage from Tijuana on a daily basis through what was intended as a emergency bypass system. Another 4.5 mgd of Tijuana sewage was pumped down the coast for discharge into the ocean and another 4.5 mgd ended up in the Tia Juana River, travelling into San Diego from sources not connected into the sewage system in Tijuana (Meyer,

1983). Frequently, when there are breaks in the Tijuana sewer system, spillover effects are experienced in San Diego.

In 1981, internal discussion within the City of San Diego led to a decision *not* to sue the United States federal government for breach of contract, despite the shift in the contractual arrangement from an "emergency" to a "daily" use of the San Diego system by Tijuana as well as late payments by the Government of Mexico (Nalven, 1982). Furthermore, with the escalation of sewage treatment costs, the City of San Diego began to absorb the difference above the level set in its contract with IBWC, on behalf of Mexico, to receive sewage from Tijuana. In August of 1983, the San Diego City Council passed a resolution indicating that it planned to terminate its sewage treatment agreement when it came up for renewal in 1985, sohuld it not receive reimbursement for its subsidy of treating Mexican sewage, approximately U. S. \$ 400,000 per year (City of San Diego, 1983). In response to this concern, San Diego area-based legislators were able to include amendments to Congressional appropriations to reimburse the City of San Diego for \$ 800,000. However, contract renegotiations will prove difficult (should San Diego continue to receive Tijuana sewage) since San Diego has asked to raise treatment fees from U. S. \$ 520 per day to U. S. \$ 5,000 per day (or \$ 430 per 1 mgd), a tenfold fee increase (Kriesher, 1983).

At the same time the *municipio* of Tijuana was struggling to meet a basic infrastructural need, namely, to provide its residents additional potable water supplies. To meet this need, an aqueduct was constructed to carry water Mexico receives from the Colorado River at Mexicali to Tijuana. (During the early 1970s, Tijuana received part of Mexico's share of Colorado River water through Southern California aqueducts.) The amount of water to be converted into effluent once distribution systems are in place excedes the extant system's capacity, including the San Diego bypass.

Anticipating termination of San Diego's contract with IBWC in 1985, the EPA provided the City with funds to hire a consultant to study a permanent solution. The resulting study by Lowry Associates generated a proposal for a \$ 730 million dollar treatment facility (1984 dollars) (Lowry and Associates, 1983). Early reactions from Congress and the Office of Management and Budget (OMB) found the price tag excessive. As a result, in the Fall of 1984, Congress approved a far more modest solution aimed at meeting current rather than future needs (about \$ 30 million), conditioning that aid on the President's certification of Mexico's participation in the project (U. S. House of Representatives, 1984; Congressional Record, 1984). Following along the lines of an earlier precedent at the joint international sewage facility in Nogales, operated by the IBWC, proposed Mexican investments upgrading its sewage pump-

ing facilities in Tijuana might be counted towards its participation in the project (Nalven, 1984; Duemling, 1980-81).

Mexico's response to the proposal was guarded, even skeptical. The price tag of the proposed binational sewage facility exceeded the national budget for environmental amelioration in Mexico. Although Tijuana was designated one of six priority cities for environmental improvement, equal participation in the \$ 730 million project proposed by Lowry Associates clearly exceeded Mexico's resources. Nevertheless, Mexican officials did not reject the proposal outright, and indicated some willingness to discuss substantially scaled down proposals. And, through not raised at the bilateral level, SEDUE announced plans for an unilateral sewage treatment facility to be built on the Mexican side of the border and completed before December 31, 1985, when the IBWC-San Diego contract expired (Mexican News Synopsis, 1984: 3).

That Mexico was inclined to proceed unilaterally became evident in January 1985 when Mexico approached the Inter-American Development Bank (IDB) for a \$ 46.4 million dollar loan to help upgrade and expand Tijuana's municipal water distribution system and fund additional sewage facilities. That a unilateral approach on the sewage facility was not yet definite, however, was suggested by a concurrent Mexican proposal advancing several cooperative options for dealing with sewage, and by statements from Baja California-Norte municipal officials who professed no knowledge of unilateral plans for a new Tijuana sewage plant (Romero, 1985a: B-1).

The Mexican IDB request generated immediate and intense opposition by U. S. federal and local officials who chose to emphasize the adverse effects of expansion of the Tijuana water system on the binational sewage problem. Frustrated with the pace of Mexican action, moreover, they saw an opportunity to exert leverage and exact more definite commitments from Mexico in the sewage arena. Officials of the U. S. Section of the IBWC lobbied San Diego city officials to oppose the IADB loan, while San Diego's congressional delegation, including Senator Pete Wilson, a former mayor, staunchly opposed the loan. Interestingly, city officials took a softer approach, expressing concern but not outright opposition to the loan initially. In Mexico City, U. S. Ambassador John Gavin expressed extreme concern, and asserted "the United States cannot support the loan" (Romero, 1985a: B-1). The symbolism was important too. In the IDB's twenty-three year history the United States had never failed to vote affirmatively on a Mexican request; moreover, its sitting president, Antonio Ortiz Mena, was a Mexican. On the strength of this opposition, Mexico and the IADB board were persuaded to postpone the loan pending further negotiations (Richmond, 1985: A-11).

In response, Mexico proposed a series of binational meetings under the auspices of the Water Quality Task Force, bringing together U. S.

and Mexican engineers to compare and consider alternative national plans for coping with the sewage problem. These meetings, three in all, were held in February 1985. At the first meeting in Tijuana, February 4, the Mexican delegation unveiled plans for a \$ 91 million water distribution and sewage project that would include two new sewage treatment plants and extensive upgrading and expansion of collection facilities to accommodate projected demand growth to the turn of the century. The first plant was to be built on coastal hills some four miles south of the border by December 1986 at a cost of \$ 5 million. This facility would have a capacity of 50 million gallons a day, sufficient to handle the city's projected needs to the year 2000. Eventually, a second plant would be built along the Alamar River (a tributary to the Tijuana River) to handle new growth on the city's northeast side. Over half the \$ 91 million price tag of the various works would be covered by the IDB loan (LaRue, 1985; San Diego Tribune, 1985).

The U. S. delegation's reaction was hopeful, yet skeptical. San Diego Congressman Duncan Hunter summarized responses arguing the Mexican sewage plant should be required to meet industry standards (in the U. S.) and guarantee "100 percent reclamation". Nevertheless, he told reporters "this is the first time in 40 years we have been this close to finding a solution to Tijuana's sewage problem... We're no longer talking broad generalities, but about pouring concrete and laying pipe" (San Diego Union, February 5, 1985). Both Hunter and his colleague in Congress, Jim Bates, recommended to EPA's Fitzhugh Green that the IDB loan be conditioned on the construction of backup collection systems in the United States lest the Tijuana project fail, as well as specific deadlines for project completion. An agreement authorizing U. S. maintenance teams to move equipment and personnel to assist in repairs to sewers and treatment plants was also recommended (Tribune, February 9, 1985).

Negotiations seemed to stall at a second meeting, Febarury 12-13, in Mexico City. The U. S. delegation, headed by Ambassador John Gavin, EPA and IBWC officials, and the U. S. IDB delegate Jose Casanova, represented the high priority the Reagan administration attached to the issue. On the first day of meetings, however, Mexico failed to field a delegation of similar diplomatic rank prompting some U. S. delegates to wonder whether Mexico was unwilling to negotiate on the issues raised by the U. S. delegation. The second day, however, saw senior Mexican diplomats taking part in the sewage talks for the first time, a SEDUE's Secretary, Marcello Javelly, its IDB delegate Luis Orci, and the wife of Mexico's Minister of Finance, Teresa Marques de Silva-Herzog joined in the discussions. These negotiations, coupled with an aggressive lobbying effort by Ambassador Gavin, produced two important understandings; first, that Mexico would not call for a vote on the IDB loan until

U. S. and Mexican officials were agreed on the design and technical standards to be met by the Tijuana system; second, that the Mexican government would invest some of its own money in the system and assume responsibility for its operations. The United States, in turn, accepted that Mexico was obligated to confer with the U. S. on cross border sewage flows, but not obligated to accept U. S. technical standards for its own plants (this simply recognized the formal obligations and limits written into the 1944 Water Treaty and subsequent bilateral agreements affecting the issue). Finally, both countries agreed on tentative basis for a formal solution to the sewage problem. Pursuant to the 1983 Executive Agreement on Environmental Cooperation, Mexico would give the following guarantees:

1. Mexico would seek an IDB loan to enclose the open 5.6 miles sewage canal already in place to convey sewage south of the border.
2. Mexico would apply for an IDB grant to study environmental impacts of the proposed sewage treatment facility.
3. Mexico agreed to participate in a joint emergency response team designed to deal with sewage emergencies.
4. Mexico agreed to take "immediate corrective action" without delay when spillage occurred.
5. Tijuana's water service would not be expanded until sewage collectors were installed (San Diego Union, February 15, 1985).

The United States, in turn, tentatively agreed to renew the twenty year old sewage pact with Tijuana pending construction of the city's new sewage plant.

The third round of negotiations, in early March, addressed the IDB loan, with U. S. officials attempting to get the tentative guarantees written into the loan. Due to the lag in negotiations pending a formal agreement, a scheduled meeting of the National Coordinators under the 1983 Environmental Agreement was postponed pending definite agreement on the Tijuana sewage problem. Meeting in Mexico City, negotiators reached a formal agreement by which, in exchange for U. S. support for the IDB loan,

1. Mexico agreed to build a 50 mgd sewage plant as previously indicated.
2. Mexico agreed to complete an environmental impact study of the facilities that would examine their effects on the U. S. side of the border.
3. In response to U. S. criticisms of the proposed second plant on the Alamar river, Mexico agreed to expand its collection system

to incorporate Tijuana's rapidly growing east side and integrate the system with its new treatment plant.

In addition, U. S. and Mexican negotiators were to work out specific details for implementation in the context of an agreement under the authority of the IBWC and a formal Annex to the 1983 Environmental Cooperation Agreement, before the mandated annual meeting of National Coordinators later that year. The agreement was a compromise, with Mexico failing to give the U. S. all the guarantees previously indicated in the second round talks. Yet, in the words of EPA Region 9 administrator Richard Reavis, "we (the U. S.) got as much mileage out of our threat (to withhold loan approval) as we could. We have to go on faith now. Some of our guarantees impinged on their sovereignty. I don't blame them for rejecting most of our conditions. We would too" (Reavis, 1985). Based upon these commitments, the IDB subsequently approved the disputed loan, March 6, 1985.

Approval of the IDB loan, with Mexican guarantees, crossed the major hurdle towards final agreement on the sewage issue. Complimenting negotiations on the bilateral level, a number of domestic initiatives in the United States were undertaken to satisfy California state and local interests. In response to an independent OMB initiative to withdraw the \$ 32 million committed to the previously contemplated bilateral sewage project—on grounds the project was no longer a bilateral initiative—California congressmen sought to have the money reauthorized to construct a defensive sewage collection system along the border to capture renegade spills and pipe them into the new Tijuana system. In late May, state and local interests were successful in obtaining the reauthorization by the House Public Works committee in the same committee bill approving the IDB loan to Mexico (San Diego Union, May 22, 1985). Additional, less successful, initiatives were introduced in the California state legislature to authorize state expenditures on border sewage problems.

Following on approval of the IDB loan, the two countries' IBWC Commissioners signed an agreement on April 30, 1985 stipulating procedures for implementing the Mexican sewage plant project. Minute 270 titled "Recommendations for the First Stage Treatment and Disposal Facilities for the Solution of the Border Sanitation Problem at San Diego, California-Tijuana, Baja California", while not going quite as far as the U. S. had sought in providing specific performance guarantees, went further than any previous binational sanitation agreement approximating the key U. S. demands. It is important to note that by inserting these safeguards in Minute 270, noncompliance does not directly invoke the sanction of withholding IDB funds such as would have been the case had U. S. negotiators achieved their optimal objective. Nevertheless, the IBWC Minute is a formal agreement with the status of an executive

agreement, concluded pursuant to the IBWC's authority under the 1944 Water Treaty and Minute 261, authorizing its functions in the domain of border sanitation. Specifically, Minute 270 commits Mexico to construct and maintain the proposed Tijuana sewage plant, provides for standby equipment to be used in emergencies (Mexico's lack of adequate maintenance and standby equipment being a long standing complaint of U. S. authorities with respect to other unilateral border sewage projects undertaken by México), provides for U. S. assistance at Mexico's request to help with emergency situations, provides for integration of the Tijuana system with any backup system constructed in the U. S. (as contemplated by the City of San Diego), sets timetables for the implementation of funding and construction, and establishes specific standards to be met by the Mexican project as agreed to by both countries. In short, Minute 270 is a remarkable document that goes further in accommodating U. S. concerns than any previous sanitation agreement under the authority of Minute 261 (See Mumme, 1981; IBWC, Minute 270: 1-8).

Concurrent with the IBWC agreement, the two countries negotiated an Annex to the 1983 Border Environmental Cooperation agreement, working through the Water Quality Task Force. This agreement reiterates the provisions of Minute 270 and adds force to the series of formal agreements undergirding binational commitments on this problem by placing it formally within the 1983 framework.

Agreement on the solution to the Tijuana-Sewage dispute was formally acknowledged at the Second Annual Meeting of National Coordinators in San Diego, California, July 17-18, 1985. In addition to this agreement, which highlighted the event, the two countries announced yet another agreement, Annex II under the 1983 agreement, committing the two countries to cooperate in managing discharges of hazardous substances for the inland border area (Joint Communiqué, 1985).

#### ISSUES AND OPTIONS IN TRANSBOUNDARY ENVIRONMENTAL DIPLOMACY

The preceding cases of environmental dispute profile a number of enduring questions in transboundary environmental diplomacy and, together with our earlier review, suggest several essential conditions for promoting binational management in this issue-area. At least three important issues are indicated: 1) difference in perceptions and attitudes each nation brings to discussions of transboundary environmental issues, requiring normative adjustment; 2) the adequacy of the negotiating procedures employed in negotiation; 3) how to solve the problem of implementing and enforcing those agreements reached in managing environmental problems along the border. Each of these issues involves essential consider-

ations relative to realizing effective agreements on transboundary environmental problems and developing an adequate regulatory regime.

#### NORMATIVE ADJUSTMENT

Differences in national priorities and perceptions of transboundary environmental problems are fundamental features of the diplomatic environment in this issue-area. These differences are grounded both in cultural traditions, different structural characteristics of the binational border zone which affect national attitudes towards problems and solutions, economic conditions, and different patterns of domestic administration. As such they constitute obstacles to effective binational environmental management.

While such differences in a very real sense are the perceptual framework for binational diplomacy and cannot be swept under the rug by the rhetoric of cooperation, basic recognition of the limits they imply is essential to further progress and provide a normative foundation for bilateral discussions. A report produced at a joint bioresource and environmental conference in September 1983, for instance, called for "realistic solutions of environmental problems". A realistic approach was specified, including acceptance by both nations of:

- A. Differing cultural traditions, as well as differing economic and political priorities, exist on opposite sides of the international boundary. Linked environmental problems have to be resolved through compromise and negotiation in order to develop workable strategies.
- B. Regional variation in the shared natural environment along the border constrains the development of common solutions to environmental problems.
- C. Varied administrative systems also exist on each side of the border. All-too-frequent changes in environmental-agency personnel produce a noticeable lack of continuity, which is necessary for environmental problem resolution (Policy Recommendations, 1983).

Such an approach cautions against the expectation that unilateral solutions are sufficient to insure effective management, and argues for the value of discussion and accommodation in bilateral environmental diplomacy. It suggests that both countries must learn to accept "satisfying" rather than "maximizing" solutions, proceeding incrementally towards more effective binational management. And it cautions against ex-

pectations and formulas based on idealistic rather than realistic criteria, recognizing that many ecologically sound regulatory regimes—managing international drainage basins or international airsheds on an integrated basis, for instance—may not be politically expedient in the context of current binational relations.

#### NEGOTIATING PROCEDURES

Within a realistic normative framework for negotiating transboundary environmental problems a number of procedural questions must be addressed in order to proceed effectively towards solutions. At least two basic questions are entailed in addressing any transnational environmental problem, be it water, air, or hazardous wastes. First, there is the question of whether the issue should be addressed within a comprehensive framework, or treated as a discrete case, requiring a separate and independent agreement between the two nations. Second, there is the matter of how to proceed in eliciting cooperation essential for any agreement. What principles should be used? What combination of inducements and constraints are appropriate? Some guidance in this area is to be had by reference to our normative framework and the extant record of binational negotiations in the environmental area.

*Comprehensive or Ad Hoc Approach.* Of the two broad procedural questions indicated above, the greatest consensus is found on the issue of the basic negotiating framework to be employed in addressing environmental issues. Both as a matter of normative principle and actual precedent both nations have adopted an ad hoc, incremental, approach to environmental problems. Despite urgings from environmental activists that problems be pursued on a comprehensive basis within functional environmental arenas, such an approach has been eschewed in favor of one which conservatively husbands each nation's sovereignty and political flexibility.

None of the agreements previously mentioned attempts to approach environmental questions on a functionally comprehensive basis. Indeed, even the 1944 cannot be considered a fully comprehensive document in its functional domain although by a gradual process of interpretation and extension it has come to extend to most classes of water related problems. Minute 261, for example, intends to give "border sanitation problems" greater priority on the binational policy agenda, yet amounts to a commitment to seek specific agreements to identified problems rather than providing a comprehensive basis for problem resolution. The 1983 La Paz agreement takes a similar approach. Although purporting to provide a "comprehensive framework" for addressing binational environmental problems, it is primarily a framework for consultation and discussion

across a range of issues and does not provide a concrete basis or general formula for the resolution of specific problems, leaving these to case by case negotiations (Agreement, 1983; Hajost, 1984). Agreements concluded may be attached to the 1983 agreement in the form of official annexes. As seen above, this ad hoc, case by case, approach has been adopted in the Smelter Triangle and Tijuana Sewage disputes.

An ad hoc approach, then, is consistent with normative realism and past practices in this issue-area. Eventually, the cumulation of experience in specific areas may permit the two countries to attain an agreement in the realm of air quality establishing specific priorities, standards, liabilities, and perhaps, some uniform mechanism of administration and enforcement. For the time being, however, that is politically infeasible.

*Incentive for Agreement.* The category of negotiating procedures extends to a range of practical diplomatic considerations and substantive questions entailed in negotiating agreements to transboundary environmental problems. Conventional wisdom in international diplomacy suggests that the primary responsibility and initiative in designing effective negotiating procedures should rest with the United States, since, in the main, it is the United States which is asking Mexico to alter its behavior owing to more rigorous health standards and heightened political mobilization on the issues on its side of the border (Fisher, 1970). At least in theory, the United States should have greater incentive to reach agreement than Mexico. Given this hypothetical, but reasonable, construction of the balance of incentives in transboundary environmental disputes, it is worth looking at three interrelated procedural issues that bear on the question of incentives: A) the value of linkage as a strategy; B) the apportionment of costs of solutions; and C) the value of reciprocity.

A. *Linkage:* Periodically in the course of particular disputes various interests have called for imposing sanctions on Mexico in other spheres (e. g. trade, investment, tourism) to induce compliance with U. S. environmental standards. In the Smelter Triangle case, for example, such an approach dominated the earlier "protectionist" phase of negotiations.

Linkage strategies are risky, however, since they operate indirectly on the behavior one seek to change and risks exacerbating relations in other important spheres. This is a particular liability for the United States since, typically, environmental issues have been low priority concerns relative to other predominant issues in bilateral relations—two recent lists of important issues in U. S.-Mexico affairs fail to mention environmental concerns (Bagley, 1986, Erb and Thorup, 1984).

Recent experience, however, suggests that linkage may be viable if it is pursued on a positive basis in like issue-areas. The catalyst for settlement of the longstanding Tijuana sewage problem is a case in point.

As seen above, Mexico's decision to seek financial help from the Inter-American Development Bank (IDB) to develop and upgrade Tijuana's potable water system provided the United States with an opportunity to link its IDB support of the water loan to formal assurances of Mexican action on the sewage problem. This linkage can be considered positive inasmuch as the threat of non-sponsorship was directed at a new benefit, rather than denial of an existing good. The close functional connection between water and sewage policy reinforced both U. S. and Mexican perceptions of a mutually beneficial arrangement.

Similar possibilities are found in the Smelter Triangle situation. Expansion of production facilities at Nacoza and Cananea has been accomplished through a mix of multilateral development bank lending and domestic investment. Linking U. S. support for development aid to Mexican investment in pollution abatement and compliance with mutually acceptable air quality standards would seem to be a viable use of linkage.

Another possibility, closely related, is linking new development financing of border industries to pollution abatement and remedial programs specific to those industries. This approach is seen above in the options explored by GASP with respect to the Smelter problem.

Finally, specific financial incentives might be made available, earmarked specifically for installation of pollution abatement equipment. This is not a true linkage strategy since it fails to connect performance in two or more areas. Historically, U. S. direct assistance has been shunned by Mexico. Still, it cannot be ruled out as an inducement which, on a selective basis, may bridge the gap between priorities and performance along the border.

*B. Cost Apportionment:* Closely related to the question of financial incentives for cooperation is the issue of the apportionment of the costs of solutions to transboundary environmental problems. The basic precedent in this area is the 1944 Water Treaty, Article 24, Section A of which gives the IBWC authority to "estimate the costs of such works; and to recommend the division of costs between the two governments, the arrangements for the furnishing of the necessary funds, and the dates for the beginning of works" (IBWC, 1972). This language gave the IBWC real discretion in developing working formulas for the apportionment of cost. The IBWC has in practice employed two criteria for developing cost assessment formulae: 1) whether the problem originated unilaterally or bilaterally, affecting the nature of the proposed solution; and 2) the proportion of benefit judged to accrue to each country.

Under this arrangement most problems of unilateral origin were the responsibility of that country with costs apportioned accordingly. An exception was made, however, with respect to problems of unilateral

origin where bilateral participation seemed warranted, as in the case of joint sewage facilities at Agua Prieta and Nogales, Arizona and their municipal sisters in Mexico. In this case, the apportionment of costs according to benefits provided a subjective criteria of cost assessment which permitted the United States to assume a greater proportion of the costs in order to achieve a workable solution. In essence, this system was flexible and took into account the difference in national priorities as one of the relevant considerations in factoring costs.

In recent cases of environmental dispute, however, the Reagan administration has chosen a less flexible standard for apportioning costs, following a strict interpretation of international law upholding the liability of the country of origin for solutions to transnational pollution problems. This principle, known as the "polluter pays", assesses costs in proportion to a country's contribution to the problem. It allows little room for more subjective standards in apportioning costs. (Established in Trail Smelter decision, 1937. See Dinwoodie, 1972: 234-235.)

This sharper definition of liability is written into the 1983 Border Environmental Cooperation agreement in Articles 2 and 14. Article 2 requires "The parties undertake, to the fullest extent practical, to adopt the appropriate measures to prevent, reduce and eliminate sources of pollution in their respective territory which affect the border area of the other". Article 14 states "unless otherwise agreed, each Party shall bear the cost of its participation in the implementation of this Agreement, including the expenses of personnel who participate in any activity undertaken on the basis of it".

In the case of the recent Tijuana sewage controversy, the U. S. Office of Management and Budget expressly opposed any solution by which federally funded facilities in the U. S. would treat Mexican sewage, departing from the previous practice (Hunt, 1984: 5). According to EPA officials, "The administration's position has been that the polluter should pay the costs of resolving the problem, a principle which was accepted by both the U. S. and Mexico under the Border Environmental Cooperative Agreement of 1983" (Hunt, 1984: 5).

Leaving aside the thorny question as to whether EPA's interpretation of the wording of the 1983 agreement is correct and mutually acceptable to Mexico, it is plain enough that such an interpretation restricts U. S. participation in solutions to transboundary pollution problems. This may prove particularly troublesome at the present time in view of the severe economic crisis in Mexico and the difficulty Mexican officials are likely to have justifying investments which appear responsive mainly to U. S. standards and interests. Retaining some marginal capacity to absorb costs related to attaining optimal air quality standards would add to the range of incentives available to induce Mexican compliance and, thus, improve chances for reaching a mutually acceptable agreement on smelter pollution.

Or to put it another way, maintaining some leeway for U. S. participation in solutions to problems originating in Mexico improves the chances the conflict will be perceived as having a variable sum, rather than zero sum, outcome, improving the chances for settlement (ISAC, 1985: 40).

C. *Reciprocity*: A first principle of international diplomacy is that "a demand will be more legitimate to the extent that it affects both parties in the same way" (Fisher, 1970: 139). The issue of reciprocity is particularly salient to settling transboundary environmental disputes given the frequent "common pool" characteristics of the resources at stake in these situations—if one commons user pollutes there is greater incentive for other parties to do likewise; conversely, where only two parties use the pool, incentives for agreement are improved providing reciprocity is observed.

The need for reciprocity has been a feature of a number of binational environmental disputes, including the salinity crisis on the Colorado and Rio Grande Rivers and, as seen above, the Smelter Triangle dispute. In the latter case, the Douglas Smelter is presently (pending startup of the Nacozari plant) the worst polluter in the region. Mexico has consistently held that the U. S. should enforce its regulations in its own backyard before asking Mexico to comply with those same regulations.

Domestic legislation in the United States does make provision for such reciprocity in the international arena. Section 115 of the Clean Air Act gives EPA authority to issue a finding to those states whose air pollution affects foreign nations providing such nations "have given the United States essentially the same rights with respect to the prevention or control of air pollution occurring in that country as is given that country by this section" (SCEP Report, July 18; GASP, February-March, 1985: 7). As yet, however, there has been no domestic determination to the effect that Mexican environmental legislation meets the Clean Air Act's reciprocity test.

In the Smelter Triangle case, the 1985 agreement to implement pollution controls by January 1, 1988 satisfies minimal standards of reciprocity. Still, these commitments are feeble pending further specification of compliance procedures and some address of the interim 1986-88 pollution threat. Further U. S. action aimed at reducing SO<sub>2</sub> emissions at the Douglas smelter in the interim period is an essential reciprocal condition failing which it may legitimately be held hostage to Mexican conditions.

#### IMPLEMENTATION AND ENFORCEMENT

Part and parcel of any effective agreement are mutually acceptable provisions for implementing and enforcing its conditions. The problem of

implementation and enforcement has been at the root of a number of border environmental disputes, and a key sticking point in reaching agreement. Although much progress has been made, mechanisms for joint bilateral enforcement are still underdeveloped—particularly outside the realm of water management—and in each specific case must be established by mutual agreement. Absent a joint regulatory mechanism the burden of binational environmental implementation and enforcement falls on domestic administration in both countries.

The sharp differential in national environmental regime ensures, however, that differences over implementation and enforcement will persist and continue to complicate cooperative efforts to manage the border environment. Consequently, much interest has been given to finding an adequate institutional basis for integrated transboundary environmental administration along the border.

The basic model and principal point of reference for considering further institutional development of environmental management along the border is the IBWC. The IBWC, which operates through two separate national sections under the policy guidance of their respective foreign ministries, has compiled an excellent record in managing boundary and water resources. From the perspective of most observers it is best example of functional cooperation in binational relations (Jamail and Mumme, 1982). Indeed, both Mexican and U. S. observers have long argued that its jurisdiction be expanded to accommodate other environmental functions (Sepulveda, 1978; Utton, 1982; Bath, 1982).

Functional development of the Commission is problematical, however, in ways that suggest the present limitations of environmental management along the border as well as its possibilities. First, the IBWC present jurisdiction is narrowly limited to the border itself and confined strictly to border and water issues. While it has expanded its functions within this jurisdictional limit, it has no formal authorization for taking on other functions. Second, as a Commission it operates as a bicephalic body through its separate sections which lack final policy authority. Its primary functions are operational and consultative. The sections may independently consult and render joint opinions, but do not have authority to initiate new regulatory actions. Third, the Commission operates within a very specific political context which both supports as well as limits its functional development (Mumme, 1984; 1986). Fourth, the Commission's national sections have developed a specific expertise that is not readily applicable to other spheres of environmental management.

In view of these limitations, any further functional expansion would require a treaty broadening the Commission's jurisdiction. Such a treaty is politically difficult to attain and is likely to be resisted by the Commission itself (Mumme, 1986). Far more likely, and workable, is that the IBWC be used as a prototype for binational cooperation in other func-

tional areas. Such an approach, aiming at something less than comprehensive management within the province of a single binational agency, is consistent with the letter and intent of the 1983 Border Environmental Cooperation Agreement.

The 1983 agreement, though comprehensive in scope, in fact allows for the development of a number of "micro-regimes" for addressing environmental regulation along the border. Basically, it provides for regular binational consultation under the aegis of their respective national co-ordinators (EPA and SEDUE) in the several functional areas targeted for attention (at present water quality, air quality, and hazardous waste). Specific solutions to particular problems are to be worked out coordinating with both national and sub-national agencies. Within this context it is possible to conceive of a range of institutional options that may emerge, most likely through incremental evolution, depending on the degree of authority entrusted by member governments.

At least three basic variants of binational regulation can be identified: 1) the IBWC model; 2) the reinforcement domestic agency model; and 3) a status quo consultative model. Three basic assumptions govern all these models: First, that a higher degree of sovereign autonomy is political infeasible within the contemporary context of binational relations; second, that no matter which model is adopted, adequate enforcement will require improved intergovernmental cooperation between federal and state agencies; and third, that initial jurisdiction by a single agency will be limited in functional scope.

An *IBWC Model* contemplates the formation of new quasi-autonomous binational agencies to deal with specific functional areas outside those of water and sanitation, presently under IBWC management. Each agency would be comprised of two national sections individually responsible for policy authority to their respective foreign ministries. The respective national commissioners and their staffs would have diplomatic portfolios and carry sufficient authority to undertake independent investigations, issue findings of fact, assess penalties for non-compliance through domestic courts, and compel domestic agencies to enforce their findings. They would have authority to seek additional agreements within their jurisdictional domains. In these respects, such commissions would resemble the IBWC in most aspects of organization and management.

The *Reinforced Domestic Agency*, by contrast, would not require creation of an entirely new agency operating under the policy guidance of the foreign ministries, but would establish country desks in the international offices of the EPA and SEDUE with primary responsibilities for monitoring agreements in specific functional areas (water and sanitation excepted since those are presently within the IBWCs jurisdiction—a simple coordinating mechanism would suffice). The country offices at EPA and SEDUE, however, would have full responsibility for monitoring

compliance, conducting investigations, and working out the specifics of subsequent agreements subject to the concurrence of the two governments. Like the IBWC Model above, enforcement would proceed relying principally on domestic courts to enforce their joint findings.

A *Status Quo Consultative Model* would operate with no substantial changes in the current framework as constituted under the 1983 La Paz agreement. Under this arrangement there would be no major administrative changes in binational relations. Rather, the EPA and SEDUE would undertake to monitor and consult on matters of compliance and implementation of agreements (Annexes) reached under the authority of the 1983 agreement. They would coordinate as necessary with the appropriate domestic agencies. Such institutional refinement as would occur would entail improved inter-governmental coordination at the domestic level and further specification of standards, liabilities, and enforcement procedures for realizing binational agreements.

Of these alternatives, maintenance of the present institutional framework, of course, is least problematic and the most likely course to be taken in the near future. Beyond that, it is possible to contemplate some further measure of functional integrations as experience and necessity warrant.

Further, improvement in implementation and enforcement, no matter what binational regimes are adopted, also depends on exploring the possibilities for local and state participation in environmental management along the border. As seen previously, a number of interesting agreements have been generated at this level. Although U. S. states and municipalities have greater capacity for independent action than their counterparts in Mexico, such policy decentralization as exists requires that effective environmental regulation involve government at this level. The 1983 agreement recognizes the necessity of state and local participation in transboundary environmental management. Its provisions for improved inter-governmental coordination are an innovative and important step forward and must be pursued.

What bears remembering, however, is that the current differential in domestic regulatory regime is bound to generate continuing differences on implementation and enforcement no matter how precise the language entailed in binational agreements. The prospects for improved binational management turn substantially on further improvements in domestic regulation on both sides of the border. Domestic economic crisis such as that presently afflicting Mexico cannot but adversely impact on this issue-area. Thus, there is no conceivable expedient that will remove the necessity of further negotiation and compromise in settling transboundary environmental disputes short of supra-national authority. Despite the fine record of environmental cooperation established in this area functional

integration of such magnitude is nowhere visible on the horizon on U. S.-Mexico relations.

#### REFERENCES

- Agreement Between the United States of America and the United Mexican States on Cooperation for the Protection and Improvement of the Environment in the Border Area. La Paz, Baja California, Mexico, August 14, 1983.
- APPLEGATE, HOWARD (1979). *Environmental Problems of the Borderlands*. (El Paso: Texas Western Press.)
- APPLEGATE, HOWARD G. and C. RICHARD BATH (1983). "Hazardous and Toxic Substances in U. S.-Mexico Relations". *Texas Business Review*, 57.
- Arizona Daily Star* (1984). "Pollution Fighters". June 3: B-2.
- \_\_\_\_\_ (1985). "The Clean Air War: The Time to Shut Down the Douglas Smelter is Now". February 25.
- BAGLEY, MICHEL B. (1986). *Mexico in Crisis: The Parameters of Accommodation*. (Washington, D. C.: Foreign Policy Institute, School of Advanced International Studies, The Johns Hopkins University. January 23.
- BALL, WILLIAM L. III (1985). Letter to Henry Waxman, Chairman, Subcommittee on Health and Environment, House of Representatives. June 27.
- BALDWIN, FLETCHER and JULIAN C. JUERGENSMAYER (1983). "Comparative View of United States and Mexican Environmental Laws", presented to the Joint Mexico-United States Conference on Environmental Pollution of the Asociacion Mexicana de Abogados and the American Bar Association, Mexico, D. F. June 2-3.
- BATH, C. RICHARD (1982). "U. S.-Mexico Experience in Managing Trans-boundary Air Resources: Problems, Prospects, and Recommendations for the Future". *Natural Resources Journal*, Vol. 22 (October): 1147-1168.
- Bisbee Review* (1984). "An Editorial for Action". (September 11): 1-A.
- BROWN, HAL W., JULIAN TORRES RUIZ and JUAN ALVAREZ LOPEZ (1982). "An Example of Border Cooperation: The Tijuana-San Diego Air Quality Project". XL Annual Meeting of the United States-Mexico Border Health Association. April 18-21.
- CABRERA ACEVEDO, LUCIO (1978). "Legal Protection of the Environment in Mexico". *California Western International Law Journal*, Vol. 8 (Winter: 22-42).
- City of San Diego (1983). Resolution 259133. August 22.
- CROW, JOHN (1984). Legislative aide to Congressman John McNulty's telephone Conversation with the author. August 1.
- Comercio Exterior de Mexico* (1980). "Anti-pollution Agreement, Vol. 26. September): 320.
- \_\_\_\_\_ (1981). "Companies Closed", Vol. 27. (March): 93.

- (1981). "Anti-pollution Drive by Bus Owners", Vol. 27. (March): 93.
- (1981). "Prevention of Pollution", Vol. 27. (August): 317.
- Congressional Record* (1984). H8911, 8916. August 10, 1984.
- DE ALMEIDA, M. ORZORIO, et al. (1972). Environment and Development: The Founex Report. *International Conciliation*, № 586. (January 1972).
- Decree for the Promotion and Operation of the In-Bond Industry for Exports (1983). Issued. August 15.
- Denver Post* (1984). "Do Industries Flee U. S. Safety Rules". (December 12): 1-C.
- Diario Oficial* (1973). Reglamento Para la Prevención y Control de la Contaminacion de Aguas". March 29. Reprint: Secretaria de Agricultura y Recursos Hidraulicos.
- (1982). "Ley Federal de Protección al Ambiente". January 11.
- DINWOODIE, D. H. (1972). "The Politics of International Pollution Control". *International Journal*, Vol. 27. (Spring): 219-235.
- DUEMLING, ROBERT W. (1970-1981). *San Diego and Tijuana: Conflict and Cooperation Between Two Border Communities*. (Washington, D. C.: Foreign Service Institute Department of State.)
- El Mercado de Valores* (1983). Plan Nacional de Desarrollo, 1983-1988. Suplemento al № 24 de 1983.
- ERB, GUY F. and CATHYRN THORUP (1984). *U. S.-Mexican Relations: The Issues Ahead*. (Washington, D. C.: Overseas Development Council Paper № 55.)
- FISCHER, HOWARD (1985). "Babbitt urges Conditional Waiver from Clean Air Act for PD Smelter". *Arizona Daily Star*. August 23: B-3.
- FISCHER, ROGER (1970). *International Conflict for Beginners*. (New York: Harper and Row, Inc.)
- GASP Newsletter* (1984-1985). See bi-monthly and monthly issues.
- GERARDO REYES, JUAN (1985). "Se Reubicarán Industrias. *Excelsior*". (April 19): 22-A.
- HAJOST, SCOTT A. (1984). "U S.-Mexico Environmental Cooperation: Agreement Between the United States of America and the United Mexican States on Cooperation for the Protection and Improvement of the Environment in the Border Area". *Environmental Law*. (Spring): 1-3.
- HUNT, WALTER J. (1984). Smelter Triangle: Douglas, Naco, Cananea. Document provided to the author by Walter J. Hunt, Western Hemisphere Environmental Programs Manager, Office of International Activities, U. S. Environmental Protection Agency. Dated July 7.
- Inside EPA* (1984). "OMB Raps EPA for Offering to Finance Mexican Border Pollution Controls". (March 13): 1.
- International Boundary and Water Commission, United States and Mexico (1972). United States Section Manual, Vol. 1, Organization, Laws and Treaties, and Procedures. El Paso, Texas.
- (1973). Minute 242, Permanent and Definitive Solution to the International Problem of the Salinity of the Colorado River, Mexico City, Mexico. August 30.

- \_\_\_\_\_. (1980). Minute 264, Recommendations for Solution of the New River Border Sanitation Problem at Calexico, California-Mexicali, Baja California del Norte. Ciudad Juarez, Chihuahua. August 26.
- \_\_\_\_\_. (1985). Minute 270, Recommendations for the First Stage Treatment and Disposal Facilities for the Solution of the Border Sanitation Problem at San Diego, California-Tijuana, Baja California. Ciudad Juarez, Chihuahua. April 30.
- International Joint Commission (1976). First Annual Report on Ontario-Michigan Air Pollution.
- IZAC, A. M. N. (1985). "The International Boundary and Water Commission as a Conflict Management Agency in the U. S.-Mexico Borderlands". *The Social Science Journal*, Vol. 19. (January): 45-62.
- Joint Communique (1985). Report on Second Annual Meeting of the National Coordinators to Pursue Implementaton of the Border Environmental Cooperation Agreement signed by President Reagan and President de la Madrid at la Paz, Baja California Sur, on August 14, 1983. Issued July 18, San Diego, California.
- JUERGENSMAYER, JULIAN and EARLE BLIZZARD (1973). "Legal Aspects of Environmental Control in Mexico: An analysis of Mexico's New Environmental Law", in Utton, Albert E. (ed.), *Pollution and International Boundaries: United States-Mexican Environmental Problems*. (Albuquerque, N. M.: University of New Mexico Press.)
- KAMP, RICHARD (1985). Telephone conversation with the author. June 6.
- KAY, JANE (1984). "U. S.-Mexican Officials to Tackle Problems of Border Area Pollution". *Arizona Daily Star*. July 4: B-4.
- \_\_\_\_\_. (1985). "Babbitt says Smelter Must Clean Up or Close". *Arizona Daily Star*. June 29: B-1.
- KOLBE, JIM, et. al. (1985). Letter to Mr. Lee Thomas, Administrator, Environmental Protection Agency, December 4. Also signed by Senator Gary Hart, and Congressmen John McCain, Tim Wirth, Jeff Bingamen, and Bill Richardson.
- KREISHER, OTTO (1983). "Tijuana's Sewage Woe Under Study". *San Diego Tribune*. September 23: B-1.
- LARUE, STEVE (1985). "Mexico Bares Plan to End Sewage Woes". *San Diego Union*. February 5: A-1.
- LESTER, JAMES, et. al. (1983). "A Comparative Perspective on State Hazardous Waste Regulation", pp. 212-233 in Lester, James P. and Ann Bowman (eds.). *The Politics of Hazardous Waste Management*. (Durham, N. C.: Duke University Press.)
- Lowry and Associates (1983). Proposed Joint International Wastewater Treatment, Reclamation and Disposal Project, San Diego-Tijuana, Vol. I & II. (November.)
- MEYER, ELIZABETH L. (1983). "History of Sewerage Facilities Serving the City of Tijuana, Baja California, Mexico". California Regional Water Quality Control Board, San Diego Region. Appears as Appendix A in Proposed Joint International Wastewater Treatment, Reclamation and Disposal Project, San Diego-Tijuana, Vol. II. Lowry and Associates, San Diego. November.

- Mexican News Synopsis (1984a). "Federal Law of Environmental Protection". January 2: 8.
- \_\_\_\_\_. (1984b). "Tijuana Building Sewage Treatment Plant". October 29: 3.
- MILLER, MARJORIE (1984). "U. S.-Mexican Smelters: Triangle of Grey Looms Over Border". *Los Angeles Times*, San Diego County Section. August 24: 1.
- Memorandum of Understanding Between the Subsecretariat for environmental Improvement of Mexico and the Environmental Protection Agency of the United States for Cooperation on Environmental Programs and Trans-boundary Problems. Mexico City. June 6, 1978.
- MUMME, STEPHEN P. (n. d.). *The Politics of Water Apportionment and Pollution Problems in United States-Mexico Relations*. (Washington, D. C.: The overseas Development Council, U. S.-Mexico Project. Working Paper N° 5).
- \_\_\_\_\_. (1981). "The Background and Significance of Minute 261 of the International Boundary and Water Commission". *California Western International Law Journal*, Vol. 11. (Spring): 223-235.
- \_\_\_\_\_. (1984). "The Cananea Copper Controversy: Lessons for environmental Diplomacy". *Inter-American Economic Affairs*, Vol. 38. (Summer): 3-22.
- \_\_\_\_\_. (1985). "State Influence in Foreign Policymaking: Water Related Environmental Disputes Along the United State-Mexico Border". *The Western Political Quarterly*, Vol. 38. (December): 620-640.
- NALVEN, JOSEPH (1982). "The Political Process in Regional Planning: The San Diego-Tijuana Sewage Disposal Problem", in C. Richard Bath (ed.). *Change and Perspective in Latin America: Proceedings of the Rocky Mountain Council on Latin American Studies*. (El Paso: University of Texas, El Paso.)
- \_\_\_\_\_. (1984a). "A Cooperation Paradox and an 'Airy' Tale Along the Border". *New Scholar*, Vol. 9: 171-200.
- \_\_\_\_\_. (1984b). "Environmental Cooperation in the U. S.-Mexico Border Region: Social and Cultural Aspects of Technical Relationships". Paper presented at the 83rd Annual Meeting of the American Anthropological Association. November 15-18, 1984.
- OCANA, SAMUEL (1980). "Marco Ecológico en la Franja Fronteriza". Presented at the First Binational Border Governors' Meeting, Mexico-United States. Cd. Juarez. June 26-27, Second Part: 3-4.
- OJEDA MESTRE, RAMON (1983). "Notas sobre Legislación Mexicana referentes a la Contaminación". Paper presented to the Standing Committee on Environmental Law of the American Bar Association and the Asociacion Mexicana de Abogados. Mexico City. June 2-3.
- OLMEDO, RAUL (1984). "La Política Ecológica: Gestión Ambiental y Gestión Municipal". *Excelsior*. (July 28): FC-1.
- Policy Recommendations Regarding Environmental Hazards and Bioresource Problems of the United States-Mexico Borderlands. Prepared at the Bioresources and Environmental Hazards of the United States-Mexico

- Borderlands Symposium, University of California, Los Angeles. September 11-13, 1983: 3.
- REAVIS, RICHARD (1985). EPA's Region 9 Administrator's conversation with Joe Nalven. March 11.
- RICHMOND, MICHAEL (1985). "Sewer Loan Request for Tijuana on Hold". *San Diego Tribune*. (January 17): A-11.
- ROMERO, FERNANDO (1985). "U. S. Opposes Loan to Mexico". *San Diego Tribune*. (January 15): B-1.
- San Diego Union* (1985a). "Sewage: Mexico Meeting Ends with no Final Solution". (February 15): A-1.
- \_\_\_\_\_. (1985b). "Interim Border Sewage System Backed, Criticized". (May 22): B-1.
- San Diego Tribune* (1985a). "Mexico Plans Sewage Plants for Tijuana". (February 5): A-1.
- \_\_\_\_\_. (1985b). "Congressmen Want Strings Attached to Mexican Loan". (February 9): C-1.
- SCEP Report (1984). Personal reference provided the author by Dick Kamp, Director, Smelter Crisis Education Project. Dated July 18.
- Science (1983). "EPA's Troubles Reach a Crescendo", and "Congress Investigates Malfeasance at EPA". (March 25): 1402-1406.
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (1983). *Informe de Labores, 1982-83*. (México, D. F.)
- \_\_\_\_\_. (1983). *Informe de Labores, Anexo I*. (México, D. F.)
- SEPULVEDA I., ARMANDO (1984). "Confusa, Nuestra Legislación Ambiental". *Excelsior*. June 6: A-1.
- SEPULVEDA, CESAR (1978). "Instituciones Para la Solución de Problemas de Aguas de Superficie Entre México y Los Estados Unidos". *Natural Resources Journal*, Vol. 18. (January): 131-142.
- SIMCOX, D. E., et. al. (1978). "U. S.-Mexican Border Cooperation". U. S. Department of State. Mimeo: 30.
- STODDARD, ELLWYN (1980). "U. S.-Mexico Diplomacy: Its Latent Consequences in the Borderlands". Presented at the 5th World Congress of Rural Sociology. Mexico City, D. F.
- UDALL, MORRIS K. and DENNIS DECONCINI (1985). Letter to Mr. Lee Thomas, Administrator, Environmental Protection Agency. December 6, 1985.
- U. S. Environmental Protection Agency (1984). Communication to the authors. August 16, 1984.
- U. S. General Accounting Office (1984). *Federal and State Efforts to Protect Ground Water*. (Washington, D. C.: Report to the Chairman, Subcommittee on Commerce, Transportation and Tourism, Committee on Energy and Commerce, U. S. House of Representatives. GAO/RCED-84-80. February 21.)
- U. S. House of Representatives (1983). A Bill to increase the duty on imported Copper by an amount which offsets the cost incurred by copper producers in the United States in meeting domestic environmental requirements. H. R. 2413, 98th Congress, 1st Session.

- (1984). Second Supplemental Appropriations Bill, HR ,6080 Report 98-916.
- (1985). Acid Rain in the West. Hearing before the Subcommittee on Health and Environment of the Committee on Energy and Commerce, House of Representatives. 99th Congress, 1st Session. June 28, 1985.
- UTTON, ALBERT E. (1982). "Overview". *Natural Resources Journal*, Vol. 22. (October): 735-748.
- WEISMAN, ALAN (1984). "Smelter Solution Possible". *Bisbee Review*. November 20.
- WEISER, TERESA (1984). "No es Sólo Responsabilidad del Estado la Ecología, afirmó DLM". *Uno Más Uno*. (June 10): 1.



## COMMENTARY

C. RICHARD BATH

Certainly Mumme and Nalven have pointed out many of the critical issues involved in managing the border environment. The question of level of economic development and disparities between the two countries in terms of the nature of the legal, political, and administrative systems are essential to understanding the evolution of environmental policy in the borderlands. As always, expectations and perceptions of those involved in developing policy demands attention and they have noted the importance of these perceptions. If one were to squabble with their analysis in terms of recent events it could be noted that perhaps more emphasis could be given to the nature of the federal system in the United States under the Reagan administration and to the abysmal failure of Mexico's environmental policy as illustrated by events in Mexico City at the first of this year. The inability of SEDUE to cope with air pollution problems became painfully evident in January and the public criticisms of the agency, together with the subsequent dismissals of some officials, was certainly warranted.

Since I accept much of what they say, let me simply set off on my own here and present some recent developments in bilateral environmental relations between the two countries. First, it should be noted, there are grounds for some optimism for those of us who have been working over the last decade of more to improve the border environment. When we held the First Binational Conference on Air Pollution Along the United States-Mexico Border in El Paso in September, 1973, there was very little cooperation or agreement between representatives of the two countries over possible policy recommendation.<sup>1</sup> Incidentally, we would like to think that conference provided some impetus for bilateral negotiations—although a host of other conferences could probably make the same claim. As Mumme and Nalven indicate, over the last thirteen years bilateral environmental issues emerged squarely on the agenda for both countries.

One of the reasons environmental issues are on the bilateral agenda is that a community of interest has emerged which keeps those issues

on the agenda and will not permit decision makers to ignore them. Scholars, public officials at all levels, interest groups, and citizen continually demand more effective policy for the borderlands environment. People like Howard Applegate, Hal Brown, Jorge Bustamante, Al Utton, the late Stan Ross, Mike Meyer, Paul Ganster, Herb Ortega, and many, many others have maintained an active interest in and demand for a better environment. Structures such as the Pan American Health Organization and the U. S.-Mexico Border Public Health Association focus on environmental issues as do various working arrangements between border universities and research facilities. Finally, there have been a series of conferences, and this is but one more example, which have kept the environment in both the public and governmental view.

The La Paz agreement was a major step forward in terms of the bilateral negotiating process. Mumme and Nalven are quite correct in emphasizing the importance of this agreement in terms of specifying the governmental agencias, EPA and SEDUE, responsible for border environmental policy, as well as defining the border as a region 100 kilometers on either side of the boundary. The provision calling for the specific inclusion of state and local governmental representatives is also important since all too often in the past local considerations were ignored by decision makers in both Washington and Mexico City. Those of us who actually live on the border harbor some resentment for the federal government's lack of interest or consultation for our problems. The agreement also called for coordination of national programs, scientific and educational exchanges, environmental monitoring, environmental impact assessment, and periodic exchanges of information and data. One provision calls for a "special modality of financing" for the training of personnel, transfer of equipment, and construction of installations. Such a provision would provide a means for avoiding some of the problems mentioned in the paper and seems to approximate the "international costs" equation applied in *los ambos Nogales*.

Recent activities under the agreement do provide the grounds for optimism previously mentioned and help to alleviate some of the cynicism which has developed among many of us about prospects for improving the border environment. Three major working groups have been established to deal with the problems of water, air, and hazardous and toxic substances. An important step was taken by the signing of Minute 270, dated April 30, 1985, which began to attack the problem of sewage in Tijuana, a problem as pointed out in the paper which has been a continual thorn in relations between the two countries. Mexico rejected a joint sewage treatment plant but agreed under the provisions of the Minute to construct, operate, and maintain disposal facilities and to prevent discharges of untreated sanitary and industrial wastewaters across the international boundary. Annex I signed on July 18, 1985 covers

the water problems in Tijuana-San Diego. If sewage spills do occur in spite of the best efforts of both parties, additional joint actions or measures can be taken by the National Coordinators to remedy the situation.<sup>2</sup> A loan agreement was then signed by the Inter-American Development Bank and Mexico to expand and improve the Tijuana potable water supply and sewage systems.

The Working Group on air quality has focused on the problem of smelter emissions in the Douglas-Nacoziari-Cananea region. In effect the Working Group linked the control of smelter emissions on both sides together with the Mexican government promising to reduce emissions through an acid plant at the Nacoziari smelter and the U. S. side pledged to reduce emissions from the Douglas smelter. The problem is by no means resolved and is likely to remain a bone of contention for some time, but at least some headway has been made. The Working Group is also expected to take up the air pollution problems found in the El Paso-Ciudad Juarez region as well as San Diego-Tijuana. Just how fragile these relations are indicated by what happened to the meeting scheduled in February, 1986 in El Paso. Representatives from the EPA and SEDUE were to meet with local officials and university people for discussions but, for one reason or another, local officials were excluded from the meeting with no explanation given. EPA officials flew into El Paso, stayed for two hours, and flew back out. Such behavior is certainly not within the spirit of the 1983 agreement.

The Hazardous Materials and Waste Management Working Group is addressing three priority issues. Annex II of Minute 270 signed on July 18, 1985 created a Joint Inland Contingency Plan to provide for a mutual response for hazardous material spills. The plan calls for a Joint Response Team (JRT) to be created to develop appropriate procedures for handling spills. The Working Group is also developing a "hot line" for communication about possible environmental threats from hazardous materials and also a process for the rapid exchange of information about transborder movement of such materials. This cannot be done too fast because as recent events in the Tijuana region demonstrate, health problems from dumped materials are grave and likely to get far worse in the future. Some means must be found for communicating knowledge of where such materials are dumped. Finally, a bilateral pilot training program for officials is expected to begin shortly. In the future the Working Group hopes to address the problems of agricultural chemicals (one that illustrates how scanty our knowledge really is), in-bond industries, municipal and hazardous waste siting, and ocean incineration.

Under the provisions of the 1983 agreement, the National Coordinators, respectively the Associate Administrator of the EPA and the Sub-secretary of Ecology of SEDUE have already adopted an action plan

for 1985-1986. That plan calls for follow-up provisions on most of the problems already discussed as well as a fixed schedule of meetings for the future. One must have some doubts about completion of some of these projects, particularly in view of the financial crisis in Mexico and the cutback in available funds under the Reagan administration budget, but the preliminary efforts of these Working Groups are substantial and have paved the way for the improvement of the environment for borderlands residents.

While important legal and administrative steps have been taken to improve the borderlands environment, what may be needed in the future are innovative approaches to deal with specific problems. There can be little doubt that such approaches will be necessary if we are to adequately cope with the barriers of national sovereignty, cultural differences, level of economic development, diverse expectations and perceptions, and an international boundary. Two such approaches deserve some mention here. The first is the Ixtapa draft agreement which came out of a Working Group which "labored valiantly" in Ixtapa and Puerto Vallarta over a three year period to develop a workable plan for managing groundwater across transnational boundaries in general, and for the U. S.-Mexico border specifically.<sup>3</sup>

The Ixtapa draft agreement is an interesting document which does attempt to provide a legal and administrative framework for successful management of groundwater resources. The draft agreement is based on the assumption that there must be conjunctive management of surface and groundwater in areas where supply is interrelated. Legally water should be treated as a fugitive resource and therefore the legal rights are not ownership of the water but its control and use. Management of the resources should be placed in an agency whose authority is broad enough to carry out the policies agreed upon and the groundwater resources should be apportioned equitably in the same manner as surface water. The document then adopts some key concepts such as the following: no one party is entitled to all the waters of a transboundary aquifer, the waters must be shared and no one party may unilaterally determine its own share; decisions will be by mutual agreement and administration will be by the respective parties themselves.

A critical zone concept is adopted under which the responsible agency would not assert jurisdiction along the entire length of a common frontier but only selectively in those areas agreed to be "critical areas" because of a severe threat through overdraft or contamination. The draft agreement then establishes a joint agency to carry out research and to identify and administer transboundary aquifers and it is understood that in the case of the U. S.-Mexico border this agency would be the two sections of the International Boundary and Water Commission. Transboundary Groundwater Conservation Areas (TGCAs) are to be established to

perform a host of functions such as regulating the threat posed by depletion of the resources, the impact of withdrawals on quality of the resource, and so on. Rather than fixing withdrawals on a permanent apportionment basis, a concept of interim measures would be adopted to make distribution more flexible (the problem here is to avoid a permanent allocation based on the amount taken from the aquifer at the signing of the agreement). The draft agreement also contains provisions for dispute settlement. It is an interesting document that could be used by officials from the United States and Mexico as a guide for future negotiations over groundwater management. I would only have one question for Al Utton, the author of the Ixtapa draft agreement, would he accept a similar arrangement between the city of El Paso and the state of New Mexico?

In the area of air pollution, Howard Applegate and myself have recently expanded on the concept of the bubble which is mentioned in the paper by Mumme and Nalven.<sup>4</sup> We recognize the problem of equivalency is very difficult to deal with across the boundary, but we are working on a means to trade-off certain pollutants. What needs to be recognized at the outset is that the so-called command and control method adopted initially by the EPA has not worked well and, as a result, a set of separate but not exclusive policies of offset, bubble, banking, and netting have emerged into the Emissions Trading Program (ETP). What we propose is an ETP for the borderlands and we are currently trying to work on such a program for the El Paso-Ciudad Juarez region (EPJAZ).

The proposals may be regarded as somewhat radical in many respects, but they could provide a means for mutually attacking the problem of air pollution in EPJAZ. We believe that it would be better for local officials to negotiate agreements with simply general supervision from the national governments. Part of our problem in EPJAZ is that federal officials, for whatever reason, may not understand border problems. For instance, it was not until June of 1984 that EPA officials, in endorsing air diffusion models, even accepted the fact that El Paso's air pollution problem was a genuinely international one. A successful air quality management program would never be developed unless there was recognition that Ciudad Juarez does contribute pollutants to the air in El Paso. On the Mexican side the new decentralization policy of the de la Madrid administration *could* be used to permit local officials to handle environmental problems—whether it will happen is an entirely different matter.

A major step for modeling and eventual successful air quality management practices would be for both governments to acknowledge that the EPJAZ region is one air shed—which it is environmentally, but not legally. We would also recommend that the United States change the legal

basis for the air by following the example of Mexico under Art. 27 of the Mexican constitution and declare the air to be the property of the state and thereby a common property. What we are trying to do now is develop an economic basis—not the easiest of tasks—for then developing ERCs for transfrontier pollution. The first step is an inventory of pollutants and sources which is currently being done. The next step will be far more difficult, a complex cost/benefit analysis under which realistic trades may be made across the boundary.

It will not be an easy task, but some measures may be taken to alleviate part of the air pollution problem in EPJAZ. Often initiatives must be taken to get around governmental roadblocks. For example, El Paso exceeds federal standards for both carbon monoxide and ozone and part of the problem is the time spent waiting to go through customs on the U. S. side of the border. Average time is twenty minutes (although last year during Operation Intercept it went to almost an hour with an attendant 250% increase in both gases). No new bridges have been built in over twenty years although the number of vehicular crossings has increased tremendously. A simple solution would be new bridges to both reduce the time waiting in line and to disperse the traffic over a wider area. Neither federal government appears interested at this time in a new bridge. However, the booming *maquiladora* program in EPJAZ wants to speed up the time its trucks spend waiting to cross the boundary line and it could be possible for business to build a new bridge—the hang up would still be staffing of custom and immigration officials on both sides and neither government appears ready to accept that responsibility yet. Nonetheless, it could be an eventual possibility for reducing the delay at the border.

In sum, some progress has been made in improving the framework for managing the border environment. We all have to recognize that the rapid population growth along the border makes it a race for actual improvement of the border environment, but at least we are trying to deal with threats to the environment on a mutual basis. The battle will continue.

#### NOTES

<sup>1</sup> Howard G. Applegate and C. Richard Bath (eds.), *Air Pollution Along the United States-Mexico Border* (El Paso: Texas Western Press, 1974).

<sup>2</sup> See "Contemporary Practice of the United States: United States-Mexico", *American Journal of International Law*, Vol. 80, N° 1 (January, 1986), pp. 161-65.

<sup>3</sup> Ann Berkley Rodgers and Albert E. Utton, "The Ixtapa Draft Agreement Relating to the Use of Transboundary Groundwater", *Natural Resources Journal*, Vol. 25, N° 3 (July, 1985), pp. 713-772.

<sup>4</sup> Howard G. Applegate and C. Richard Bath, "Bilateral Emissions Trading in an International Air Shed", Paper Presented to the First Conference on the Economics of the Environment, Monterrey, Mexico, September, 1985.

## VI

### CULTURAL INTERACTION AT THE BORDER AND NATIONAL POLICIES: A UNITED STATES PERSPECTIVE



## INCORPORATING MECHANISMS OF EXCHANGE AMONG MEXICANOS IN THE U. S. BORDERLANDS

CARLOS G. VÉLEZ-IBÁÑEZ

The Mexican population of the Borderlands in the United States has been part of major economic, geographic, political, and social transformations. Historically, it has been a population subjected to constant demographic shifts, geographical pressures, cultural change, and economic and social dislocations (see Note 1). Certainly the 19th centuries are replete with periodic large movements of Mexicanos moving north as well as east and west, enlisted or attracted by farming, mining, and railroad recruiting agents and contractors, and pushed out, as well, by the Mexican revolution, depressions, natural calamities, and great economic changes. Historically, new capital and technologies that have penetrated the borderlands have always transformed the existing regional ecology of the borderlands. In the modern period, such processes have not ceased so that the location in the borderlands of a labor market necessitating a combination of technical skills and labor intensity has also stimulated lineal and cyclical migrations of Mexicanos between border states. New Mexico, Texas, and Arizona seem to especially exchange labor as the Southwest emerges as a strong electronic, service and technical center (Velez 1980:218).

Most populations undergoing such processes inevitably suffer social indeterminacy, cognitive uncertainty and cultural dissonance. Certainly in the work to be discussed here, many of the members of the households have experienced such processes and dislocations. Household histories in our sample are filled with ruptured relations, tragedy, dislocations, oppression, early death, revolution, and discrimination. Yet human population undergoing similar processes must adopt measures and mechanisms which mitigate against such consequences. Psychic and social survival depend on them. I will suggest that for the most part, Mexican populations in the U. S. Borderlands have generated coping mechanisms that reduce the uncertainty of their lives and counter the indeterminacy of social living by generating what I have termed "incorporating me-

chanisms of defense". By incorporating mechanisms, I mean the wide use of reciprocal exchange relations used to recruit persons into clusters of kinship and pseudo-kin networks. These form the nexus of economic and labor exchange as well as serving as social platforms for the transmission of cultural values to new generations. While these exchange relations may have different functions depending on the national soil in which they occur, recent and on-going empirical studies seem to suggest strongly their maintenance and reproduction in the U. S. Borderlands. Thus, the Mexican population in the U. S. seems to have generated a reliance on reciprocal exchange relations as an important coping mechanism and these become implicit lifeways of the population and given the strength and investment of tradition, these are provided with a cultural rationalization for its existence.

#### CONFIANZA: THE IDEOLOGY OF EXCHANGE

The basis of such exchange relations is described by Mexicans in the Mexican and U. S. Borderlands by the cultural rationalization of *confianza* (mutual trust). The term is used to designate generosity and intimacy and personal investment in others as well as an indication to establish generosity and intimacy. From the point of view in this work, *confianza* is a subjective, descriptive cultural understanding analogous to Polanyi's (1957) analytical construct of the reciprocal exchange mode and Sahlin's (1969) construct of generalized reciprocity. Whether referred to as *confianza*, reciprocal exchange, or generalized reciprocity, these terms refer to social exchanges in which people give each other material items, favors, or labor without expecting anything in return at that time or in the immediate future (Vélez-Ibáñez 1982:11).

Culturally, *confianza* is generalized mutual trust which organizes expectations for intended relationships and patterns social and political interpersonal and exchange relations among Mexicans in the U. S. and Mexican Borderlands. *Confianza* is basic to such social categories and types of relationships as *compadrazgo* (co-godparenthood), *amistad* (friendship), and the parent-child bond. Whether used in material or non-material exchanges, the *confianza* construct patterns the initial willingness to reciprocate not only between two persons but in contacts that go much beyond known and established relationships. As a construct it organizes expectations of relationships within broad networks of interpersonal links in which intimacies, favors, goods, services, emotion, power, or information are exchanged. Whether such exchanges are expressed in political domains between patrons and clients or intimate relationships between friends, *confianza* is the core principle underlying their development and stability, and at times, part of the agent responsible for their dissolution.

Finally, confianza selects for an organized means of forming predictable expectations about relationships.

Whether the term "confianza" is used or not to describe the behaviours associated with it, this notion emerges and is reproduced in different versions in Mexican households. It has only recently been analyzed in borderlands contexts.

I will limit my discussion of this construct however to social dimensions which seem to be responsible for its emergence: first, extended familial and household clusters of relations which are the primary locality for exchange in the life cycle; and second, the manner in which such "thick" social relations are important to the initial shaping of the emerging social personality within Mexican households in the U. S.

#### FAMILIAL AND HOUSEHOLD CLUSTERS: THE PRIMARY LOCALITY

Recent studies (Keefe et al, 1978; Keefe, 1979; Keefe et al 1979) have shown that regardless of class, Mexican extended families in the U. S. become more extensive and stronger with generational advancement, acculturation, and socioeconomic mobility (Keefe, 1979:360). Although an assimilationist perspective would indicate that the opposite should be true, nevertheless, this has not been the case.

Such extended familial networks cross class, are dynamic in composition, and increase in following generations. Keefe et al. (1979:146-147), point out that first generation Mexicans generally have established extended family networks in the United States but such networks in fact become highly elaborated in the second and third generation which are actively maintained through frequent visiting and the exchange of mutual aid. Even acculturation as measured by language scale seems to strengthen extension. In fact, extended familism is greatest among those who are likely to be English speakers. As well extended familial integration was higher, the higher the economic and educational status of the household. Of theoretical interest given these findings are the parameters by which ethnicity is likely to be a fruitful analytical and descriptive category. If language as a cultural marker is not either necessary or sufficient, then it is the intensity, duration, and multiplicity of relations that define "ethnicity". We might surmise that the basis of ethnicity lies in the qualitative differences in social relations between populations rather than only in language or custom. As the Mexican saying goes: *Dime con quién andas y te diré quién eres* (Tell me who you are with and I will tell you what you are).

Preliminary results from our study of Mexican/Hispanic households in Tucson, Arizona (see Notes 2 and 3) show that the nuclear family is not the primary locality for social life for most of the sample studied

and it is in such settings that "confianza" is most likely to emerge. (See Note 4 for sample size and methods). Like Keefe (1979), we have found that most individuals operate within a cluster of kin relationships connected to other local households. Preliminary data in Tucson, Arizona show that over 70% of our sample have had or have arranged localized kin groups made up of a number of related households involved in extended social and economic exchange relations.

Usually focused on a "core" household of active and largely employed middle to older aged adults, the peripheral households carry out their life cycles very much in relation to a centrally located grandparent or parent. The core and peripheral households create social "density" not only from the fact that members of such networks are kin, but also in their daily lives and layers of relationships based on other contexts. The person to whom one is cousin is also the person with whom one exchanges labor assistance, has a fictive kinship relation of compadrazgo, shares in recreational activities and visitations, participates in religious and calendric activities, and in many instances may live nearby. As well, that cousin will either recruit or be recruited by a network member to work in the same business of occupation.

Such networks function differently dependent on the situation so that which of their many functions dominate in a particular instance depends upon the circumstances of the people involved. In the recruitment process mentioned above, our preliminary findings seem to indicate that such networks not only function as a reliably defensive arrangement against the indeterminacy and uncertainty of changing circumstances, but also function to "penetrate" the single strands of employee-and employer relations and entangle them within the multiplicity of relationships of the network. In an interesting but not often understood sense, such "entanglement" is a type of social insurance against the vagaries of the employer-employee relation which is often an asymmetrical one at best and an exploitative one at worst. As well, however, especially in the informal sector which is marked by the lack of protection, security, and wages above the minimum, the network penetration serves as the only means of minimum insurance against sudden firings due to personal or market reasons.

The Tucson household sample shows these networks in remarkable continuity in spite of constant disruptive pressures, with a variety of households engaged in frequent exchange relations. Most of these clustered households in the Tucson sample, continuously are involved in childcare exchange, house sitting, ritual participation, visitations, as well as actual caretaking of younger and older members outside of the households biological unit. Very few of the sample relied in any appreciable degree on non-kin network members for close exchange relations regardless of class. Where such relations did not exist, these were manufactured

through fictive kinship or a fictional fictive relationships such as children calling others by kin terms such as "Tio or Tia" even though there were no actually existing kin relations.

Although still preliminary in form, our data points in the direction of significant residential clustering in the sample. Of half of the sample analyzed, 60% of the sample had at least one other household within a one block area to which it was related and with which it maintained frequent exchange relations. Of this subsample a significant number were next door neighbors (50%). While it is more than likely that more working class, and lower middle class persons lived nearby their kin, nevertheless, exchange relations were frequent and constant for middle and upper middle class clusters even when residence was not within a one to two block area. Of the sample so far analyzed, the average household cluster consisted of at least three households living within a five block area. Telephone communication, frequent visitations, recreational activities, school functions as well as calendric celebrations all were used as exchange opportunities and mechanisms for all classes. For the most part, however, the most frequently appearing exchange of the sample analyzed was emotive and recreational followed by labor assistance of some sort, and then economic cooperation for investment, gifts, or pooling for subsistence. Although incompletely analyzed, these data, however, may be class specific with working and lower middle class strongly involved in labor exchange and economic pooling.

#### FUNDS OF KNOWLEDGE

However, regardless of class, it is our distinct impression that for the most part, such clustered households as distinct from nuclear-based ones, seemed to have shared in what I have termed "funds of knowledge" which include a great array of familial, household, neighborhood, and institutional contexts. The funds of knowledge include information and formulas containing the mathematics, architecture, chemistry, physics, biology, and engineering for the construction and repair of homes, the repair of most mechanical devices including autos, appliances, and machines as well as methods for planting and gardening, butchering, cooking, hunting, and of "marking things" in general. Other parts of such funds included information regarding access to institutional assistance, school programs, legal help, transportation routes, occupational opportunities, and the most economical places to purchase needed services and goods. Our impression is that clustered households are much more self-sufficient and do not depend as greatly on the market for technical assistance.

When such funds are not readily available then relations are mobilized with other households and individuals in which a need may be fulfilled. Thus recently a first cousin of mine who was a real estate agent sold a friend of his a home. His friend who worked in a chrome plating shop, could not pay my cousin's commission who in turn "forgot" the debt owed him. However, soon afterwards a second cousin who owned a restaurant purchased a Mercedes that badly needed its bumpers chromed. An exchange relation was manufactured in which the first cousin forgave his friend's debt, the second cousin had his bumper chromed by the first cousin's friend, while the first cousin ate at the second cousin's restaurant free of charge of an amount equal to that owed him by his friend. Some negotiations over price made it possible to equalize the different spheres of exchange involved. (As an aside: most of the negotiations were carried out in both English and Spanish with one or the other dominating the activity but everyone quite aware of confianza expectations and attending exchange behavior. Again this reinforces the idea that the expectation for exchange is a necessary condition rather than language.)

An interesting technical innovation was introduced in one large extended system to maintain such funds of knowledge when class mobility had resulted in the geographical dispersal of portions of the extended network. In this particular extended familial system made up of four generations of households numbering a total of 150 persons, frequent interaction was maintained through the use of computer modems. All are university educated and highly mobile professionals made up of engineers, educators, bankers, lawyers, psychologists, and business persons. Through their familial electronic network, a quarterly familial newsletter is exchanged which includes names, addresses, state of health, new births, and birthways. As well information between households of a personal sort is also shared so that portions of the network is in closer exchange than others. This particular extended electronic familial network, also coordinates all anniversaries, weddings, graduations, and calendric rituals with the grandparental anniversary and Christmas the mandatory rituals to be attended by all members.

Of particular note, however, was the fact that it was largely third generation grandchildren who were in charge of the input and output of such information. Thus the transmission of tradition was not in the holders of the fund of knowledge but rather in those receiving it, and I might point out largely in English. As well, this transmission medium changes the quality of the exchange from an experience based traditionally on warm human interaction to one filtered by the coolness of the monitor. It would be interesting to speculate whether such coolness can be overridden by the warmth of the mandatory rituals.

#### CLASS FUNCTIONS AND QUALITY OF RELATIONS

Keefe (1979) has pointed out for her California study, that those most acculturated and highly mobile are highly correlated with intensive and integrated extended networks of households. Our Tucson study does not quite indicate this because of the confounding factor of life cycle and class differences. Although our analysis is incomplete, we have the impression that the quality of exchange relations is very much an artifact of the direction of exchange with class standing as an important intervening variable. Thus, a middle class clustered exchange system made up of at least three generations will have important socialization functions for grandchildren largely through voluntary visitations. On the other hand, a working class clustered exchange system made up of at least three generations will have important socialization functions for grandchildren but largely as a consequence of "forced" caretaking of grandchildren.

In the example above, the middle class visitations are usually not associated with the release of either daughters or daughters-in-law for the labor force. On the other hand, although visitations do occur by grandchildren to working class grandparent households, for the most part it will be grandmother taking care of the children of daughters or daughters-in-law so that they may be released from childcare duties for the labor market. In this sense, grandmother is "forced" to become a cheap source of labor for daughters and daughters-in-law. However, this release of labor from the household also permits relatives to recruit household members to penetrate the same business enterprise.

It is also our impression that there is a differentiated function according to the presence or lack of stable males in the household clusters. Divorce, widowhood, and disability which has resulted in a woman assuming much of the responsibility for child rearing, will in her later years be reliant on daughters for her subsistence. In such circumstances, married daughters with children leave children with mother so that they as a total cluster of households contribute to her maintenance and support. On the other hand, if an older single female parent has had access to a subsidy of some sort, then caretaking of children is more in the nature of her voluntary assisting daughters. However, our sample has shown few of the households in which both grandparents were present to be dependent on children for their subsistence. For the most part such couples were supported by a combination of the male's retirement and their joint social security subsidy.

Yet, regardless of class very few households were not incorporated within larger extended household clusters. Even the seemingly most marginal household was noticed to cluster. Thus in one household, the head was a practitioner of Caribbean black magic but who had been

born and raised in a border town in the United States. Yet he was the central figure in organizing familial gatherings to celebrate traditional Mexican Catholic rituals. As well, his black magic store was situated close to his aunt's shoe shop and during slack hours they would trade places to make their days more interesting. The aunt would sell images of *Chango* and he would fit high heel shoes on perspective buyers.

It is likely, that given this discussion, that other areas in the Borderlands in which Mexicans live will also create similar and equivalent clustered networks with dense exchange relations. It is more than likely that Mexicans in the U. S. not only participate in more relations with the same persons but also probably have more relations with different persons.

While such exchange relations have been originally structured as coping mechanisms to indeterminacy and uncertainty, such relations become part of the lifeways of the persons so involved. These become part of the cultural system which are transmitted to following generations and it is highly likely as the next section will illustrate it is in such settings, that "confianza" exchange relations become learned early in the life cycle of the Mexican child in the United States.

#### THE EMERGENCE OF MEXICAN SOCIAL IDENTITY IN THE U. S. BORDERLANDS

Every human being emerges as a personality from within the contexts of family, networks, institutions, and community. The differences in the process by which such emergence occurs is one important key for the differences in the final cultural expectations and cognitive understandings that accumulate within groups and between different cultural groups. One means of learning the expectation of confianza occurs during this important period of cultural transmission within the Mexican household.

In regard to the processes of early social identity formation of Mexicanos in the borderlands, little empirical analysis has actually been carried out. Velez (44) points out the paucity of work with a few studies (Durrett et al 1975) showing that Mexicano parents were more protective of their children, more permissive and less egalitarian (Le Vine and Bartz 1979), less understanding of play and the role of parents in providing play experiences and less confident in their ability to provide a learning environment at home (Griswold 1975).

Therefore, the empirical record is not only scant in regards to early childhood socialization but as well, the emphasis has been on attitudinal non-observational studies. The recent study by Velez (1983) mother-infant interaction, however, has provided the insight crucial to understanding

the possible genesis in following generations for what I have termed the incorporation mechanism of exchange.

The theoretical literature on child development (Bowlby, 1969; Horney, 1979; Mahler et al, 1975; Schaffer and Dunn, 1979) with Freud (1944) as the genitor of the following, is in general agreement that an infant's earliest relational experience significantly influences not only its early cognitive and social personality, but as well later characterological patterns of adult personality. The basic key of such development seems to lie in the maternal behaviors of the mother expressed toward the infant so that "mothering love" has become the central focus of investigators in the past decade rather than stresses on maternal practices surrounding feeding, weaning and toilet training and other traditional research targets (Velez, 5).

According to Velez (11), much of the literature pointed out that Chicano children differed in many ways from Anglos and other children by the time they reached pre-school (Davis and Walker, 1972; Kagan and Madsen, 1971; Nelson and Kagan, 1972; Avellar and Kagan, 1976). However, there is little evidence of an empirical sort that may shed light on the cultural bases of such differences.

Velez's study, however, for the first time provides a link between crucial early childhood experiences and the formation of confianza expectations for later adult life.

Her original postulate in her work asserted that there would be significant variations in the mothering styles of Mexican-American mothers versus that of anglo mothers that could be attributed to cultural expectations and that such expectations included the probability of Mexican mothers providing more proximal stimulation to infants, more responsive to their infant's signals, and would express such differences about infant rearing in their beliefs and values (11).

Her findings show that in fact in the actual interaction between mothers and infants differed little significantly in the frequency and quality of interaction between mothers and infants. *Yet of greater significance for the emergence of the social personality of the Mexican infant lay in the social context in which such interaction actually took place and the role of others in the infant's early social experience* (80).

She found that even though she introduced a variety of social and economic controls to match her sample, the Mexican mothers' social density was much greater, contact with infant and mother by other relatives was significantly more frequent, and greater stimulation of the infant by others was also significant statistically. Thus, the Mexican infant's social context was packed with tactile and sound stimulation, was surrounded by a variety of relatives, and at the behavioral level was seldom really alone. This last finding was also supported by the fact that 92% of the Mexican children slept in their parents' room while

and 80% of the Anglo children slept in their own room. This was the case in spite of the fact that Mexican children had available their own room.

Although this sample came from a working class sample, we have the impression from our present study that the same phenomenon extends to middle and upper class Mexican American households. If this is the case, then it appears that the early "thick" social contextual surrounding may lead to the emergence of social expectations and dimensions different from that of non-Mexican populations.

Such differences, I would suggest include the internalization of many other significant object relations with more persons, an expectation of more relations with the same persons, and expectations of being attentive to and investing emotionally in a variety of such relations. It is within such psychodynamic and psychosocial processes that the cultural expectation of confianza is cradled and from whence myriad the expectation for exchange relations emerge. Such early experiences give such a cultural expectation its substance, verification, and reinforcement.

#### CONCLUSIONS AND IMPLICATIONS

The basic thesis of this work is that dense social exchange relations appear to be generalized phenomena within the samples discussed in this work. It is also highly probable that given equivalent indeterminate and uncertain conditions for Mexicans in much of the U. S. Borderlands, that such behaviors will also emerge in sites other than those mentioned here. I have suggested that what Mexicans rationalize as "Confianza" stands as the cultural analog for the exchange relations described.

As I have said elsewhere (Velez-Ibáñez: 1983), Mexicans like all cultural beings generate deep underlying cultural constructs as well as coping mechanisms to reduce anxiety and improve their chances of survival. It is highly probable that different populations will develop different practices, understandings, and social conventions in order to survive the indeterminacy and uncertainty of social living. Among Anglo-Americans in the U. S. Borderlands, investment in individualism as a cultural norm has generated a heavy reliance on large-scale institutional forms to cope with the uncertainty and indeterminacy of disruptive events. For Mexicans in the U. S. Borderlands it is highly likely that the investment in confianza as a cultural norm has generated a heavy reliance on intense, multiple clusters of networks to cope with the uncertainty and indeterminacy of disruptive events as well as with differential access to large-scale anglo-American institutional forms.

Yet we need an amplified course of research and analysis into the strengths, flexibility, weaknesses, and fragility of such exchange net-

works. We need to carefully delineate the many contexts in which such phenomena arise as well as where they fail to function. And even though some experimentation in the use of social exchange networks is being tried out among mental health practitioners, a conclusive statement as to their efficacy for health promotion is not forthcoming soon. As well, only recently Wong-Fillmore (1982) has suggested that changes in emotive interaction in the American classroom results in differences in academic performance among Mexican children but not among Anglo or Chinese. Given our preliminary findings we may speculate that the observed differences noted by Wong-Fillmore may be rooted in the differences in the expectation for confianza and its attending dense social exchange relations. As well, we can hypothesize that the quality of the activity in which Mexican children operate may be characterized as a many channeled, non-directive "warm" context but are forced to operate in a single channeled, uni-directed "cool" institutional setting that is quite congruent with middle class notions of what constitutes a "proper" learning environment. This last suggestion may be an interesting way by which class change can be noted methodologically.

Lastly, we should not be too excited about the possible functions such networks may fulfill outside of institutional contexts. While such networks may fulfill a variety of functions including probable greater independence from middle class technical dependence, such networks are coping mechanisms only. As well, even though they may become part of the implicit lifeways of the Mexican population in the U. S. Borderlands, these do not replace the necessity of this population to gain access to undifferentiated institutional resources.

#### NOTES

1. Research funding was provided by the National Science Foundation for support of Project BNS-8418906, "The Multidimensional Functions of Non-Market Forms of Exchange among Mexicans/Chicanos in Tucson, Arizona", March 1, 1985. Carlos G. Velez-Ibáñez and James B. Greenberg, Co-Principal Investigators.

2. In the period 1917-1921 alone, 72,000 Mexican farm workers were admitted to the United States without the restrictions of the Immigration Act of 1917 (an 8 dollar head tax, literacy test, and prohibition of contract workers). In fact, such restrictions were also waived for non-agricultural workers from Mexico for the railroads, mines, and construction companies as well. In that period, heavy and light industries were populated by Mexican labor including iron and auto works in the midwest, building trades in Arizona, rail building in Southern California, and slaughterhouse work in Kansas and Chicago (Velez: 1980).

Certainly in the last half-century Mexican labor has been recruited and courted while periodically as the economy cools off, it has also been voluntarily and forcefully pushed back across the border as no longer needed. Similarly during these cooling periods and during periods of high industrial and building development in various states, an interstate movement of Mexicanos in the borderlands

from New Mexico, Arizona, and Texas to California, and most recently Mexicans from California, New Mexico, and even Wyoming are moving into Arizona.

3. Tucson, Arizona may be characterized as having a bimodal economy organized along ethnic lines in which a two-tiered class structure divides each node (Velez-Ibáñez, Greenberg, and Johnstone 1984). Mexican wages are 80 percent that Anglos. Mexicans are twice as likely to be below the poverty line as Anglos (Crow 1975), and even when the effects of education and age are controlled statistically, Mexicans earn less. Some 75 percent of the Mexican population of 88,000 (25% of Tucson's total) is concentrated in Mexican barrios, and while some Mexicans have "made it", the working class segment of the population is three times larger than both the middle and upper class segments. The opposite relationship is true of class distribution among Anglos.

This dual class structure organized along ethnic lines may be traced back to the establishment of a presidio by the Spanish. In the Spanish colonial and Mexican periods, the ethnic and class divisions of Tucson were between Mexican and Indian populations. The nature of these lines were fundamentally transformed with the Gadsden purchase. While the population of Tucson remained predominantly Mexican until 1910, Tucson was soon overwhelmed by Anglo investors backed by national and international capital. Not only were Mexican ranchers progressively displaced from land but the impact on jobs was equally dramatic. A dual labor market came into existence in which poorly paid occupations became defined as "Mexican jobs", and better paying ones as "Anglo jobs". (Sheridan 1983:15.)

As the economic gap between Mexican and Anglo communities widened with growing dependence on the world market, the combination of low paying jobs and discrimination forced the Mexican community to adopt means of survival which were less dependent on the market. The majority of Mexican workers in the first half of this century still lived in large barrios. "In their backyards, they cultivated vegetable gardens and kept chickens, pigs, goats, and even horses and cows (Rosales 1983:63). Old timer's memories emphasize self sufficiency: "We had a few cattle, but mostly we farmed. We planted barley, chile, squash, wheat, watermelon, corn, tomatoes, beans, and even a little wheat... It was an interesting life because it was rustic and we were so independent." (Antonio Cordoba and Patricia Martin 1983:15.)

The subordinate position of the Mexican population in Tucson is not simply a local phenomenon but a reflection of the relationship between Mexico's dependent status and the international labor market. Historically, the economic growth of Tucson has depended on imports of cheap labor from Mexico. Jobs for Mexicans in Tucson have generally been much the same as those available in Sonora. In response to Tucson's changing needs, several immigration periods appear to have occurred. The first in the 1870s followed the development of mining and cattle industries. A second period followed the violence of the Mexican revolution in 1910. Officer (1981) notes that this cohort of immigrants was not well received either by the Anglo community or by the elites of the Mexican community. The latter took pains to distinguish themselves from the newcomers. Immigrants were looked upon as competitors for jobs. With increased competition for jobs, came increasing segregation in schools, restaurants, hotels, swimming pools, and other public places. The third period occurred following the industrial boom in the 1950s. Between 1950 and 1980, Tucson's total population increased sevenfold. The Mexican population rose from approximately 12,000 to 82,182 during the same period with 87% of the Hispanic population of Mexican origin or descent (Velez-Ibáñez, et al: 1984).

The tremendous growth of Tucson not only created jobs for both Anglo and Mexican workers, but started an integrative trend which continues today. The breakdown of segregation, however, is more superficial than substantial. Inequality still characterizes the position of Mexicans. Seventy five percent of Mexicans have incomes which are in the lowest 25 percent of Anglo income brackets. While upward mobility has been possible for a few Mexican families, the majority of the Mexican population works at urban, blue collar jobs. In order to make ends meet, many Mexican households continue to rely on a variety of pre-existing, non-market forms of production and exchange: bartering of skills for house building, for repairing tools and transportation, or for getting agricultural and livestock products from the neighboring Santa Cruz Valley. At the same time, however, approximately 25% of the Mexican households that are part of "privileged networks" (Cohen: 1981) use such forms of exchange for institutional attachment.

4. Although the primary emphasis of this research was ethnographic, there were two basic methodological problems that were addressed: how to identify the universe of households from which a sample is drawn; and, how to maximize the representativeness of that sample.

While Mexican households, geographically within Tucson, were our target population, identifying those households presented some obstacles. First, not all Hispanics had surnames; and, they may live in ethnically mixed households. Since the best source available from which to draw our sample was the city directory supplemented by recent building permits, practical considerations dictated that we use Spanish surnames to identify Mexican households. Since we were attempting to control for ethnicity by selecting Hispanic households, if mixed ethnic households were drawn, they were dropped from the sample. Second, since 13% of the Hispanic population is non-Mexican, we controlled for Hispanic ethnic variance with this part of the population also eliminated.

A third problem that was confronted concerned representativeness. If we were to establish the relations of trust and cooperation to treat households ethnographically and observe the private details of peoples lives, households were visited every two weeks over an extended period for at least a year. This necessarily limited the number of cases each ethnographer could handle to about 30 cases or 60 households for the two ethnographers. While the probability of sampling error increased in a small sample, the ethnographic trade off was a reduction in "non-sampling errors", or "measurement errors" which were artifacts of method (Stone and Campbell 1984:30). In fact, Stone and Campbell demonstrate that the "same amount of total error achieved by the survey [method] at a sample size greater than 700 can be achieved with sample sizes of less than 50" (1984:35) using ethnographic methods.

Given those limitations, in order to maximize the representativeness of our sample, we developed a typology of neighborhood types using data on Hispanics in the *Neighborhood Statistics Program, 1980 Decennial Census*. This source included variables on the percentage of Hispanics in a neighborhood, percentage foreign born, age distribution, education, income, housing tenure, household composition, and employment. Using these variables we performed a k-means cluster analysis to identify three contrasting neighborhood types which we labeled barrio, transitional, and middle income. Generally speaking, the barrio in comparison to other neighborhood types was more heavily Hispanic: barrio neighborhoods ranged from 31 to 93 percent Hispanic. In the barrio, 63 percent of the households owned their own homes, the median income was \$13,100 and only 36 percent of household heads had finished high school. The transitional neighborhoods range from 6 to 47 percent Hispanic. Here 63 percent of the households rent, the median income was \$13,400, and 66 percent of the household heads had completed high

school. Finally, middle income neighborhoods ranged 6 to 43 percent Hispanic. In those neighborhoods, 75 percent owned their own homes, the median income was \$20,500 and 72 percent of the household heads had completed high school.

In drawing a random stratified sample, we proportioned it to the percentages of Mexicans living in those neighborhood types. Thus, to make the sample representative of the distribution of Hispanic households among those three types of neighborhoods, 59 percent of the sample were taken from barrio neighborhoods, 14 percent from transitional neighborhoods, and 27 percent from the middle income areas. As a practical matter, we divided the 60 households between the two ethnographers on the basis of household income. One ethnographer took the 30 highest income households, the other examined the 30 lowest.

For analytical purposes, since we were using a small sample for the ethnographic case studies, to put these data in perspective, we statistically compare our ethnographic sample with U. S. Census data. By comparing our sample data to Census data, each case may be located with respect to larger statistical aggregates; statistical weights derived; and, the overall representativeness of our sample gauged. In addition to U. S. Census data, where possible, we compare our sample to other secondary sources.

#### REFERENCES

- AVELLAR, J., and KAGAN, S. 1976. *Development of competitive behaviors in Anglo-American and Mexican-American children*. Psychological Report, 39, 191-198.
- BOWLBY, J. (1969. *Attachment and Loss*. Vol. 1, Attachment. New York: Basic Books.
- COHEN, A. (1981. *The Politics of Elite Culture*. Berkeley: University of California Press.
- CROW, J. E. 1975. *Mexican Americans in Contemporary Arizona*. A Social Demographic View. San Francisco: R and E Research Associates.
- DAVIS, E. E., and WALKER, C. 1976. *Validity of the McCarthy Scales for Southwestern rural children*. Perception and Motor Skills, 42, 563-567.
- DURRETT, M. A., O'BRYANT, S., and PENNEBAKER, J. W. 1975. *Child rearing reports of White, Black, and Mexican-American families*. Developmental Psychology, 11, 871.
- FREUD, A., and BURLINGHAM, D. 1944. *Infants without Families*. New York: International Universities Press.
- GREENBERG, J. B. 1981. *Santiago's Sword: Chatino Peasant Religion and Economy*. Berkeley: University of California Press.
- \_\_\_\_\_. 1984. *Household Economy and Economic Sector Participation in Douglas, Arizona and Agua Prieta, Sonora*. MS, submitted to Human Organization.
- GRISWALD, D. L. 1975. *An assessment of the child-rearing information needs and attitudes of Anglo, Black, and Mexican-American mothers*. (Doctoral dissertation, Arizona State University, 1975.) Dissertation Abstracts International, 35, 6529A.
- HORNER, A. J. 1979. *Object Relations and the Developing Ego in Therapy*. New York: Jason Aronson.

- KAGAN, J., and MADSEN, A. 1971. *Cooperation and competition of Mexican, Mexican-American, and Anglo children of two ages under four instructional sets.* Development Psychology, 5, 32-39.
- KEEFE, S. E. 1979. *Urbanization, acculturation, and extended family ties: Mexican Americans in Cities.* American Ethnologist, 6 (2): 349-365.
- KEEFE, S. E., PADILLA, A., and CARLOS, M. L. 1978. *Emotional Support Systems in two Cultures: A Comparison of Mexican Americans and Anglo-American.* Los Angeles: Spanish Speaking Mental Health Research Center. UCLA Occasional Paper Nº 7.
- \_\_\_\_\_. 1979. *The Mexican American Extended Family As An Emotional Support System.* Human Organization. 38(2), Summer: 144-152.
- LEVINE, E. and BARTZ, K. 1979. *Comparative child rearing attitudes among Chicano, Anglo, and Black parents.* Hispanic Journal of Behavioral Science, Vol. 1, Nº 2, 165-178.
- MARTIN, P. P. 1983. *Images and Conversations: Mexican Americans Recall a Southwest Past.* Tucson: University of Arizona Press.
- NELSON, L. and KAGAN, S. 1972. *Competition: The Star-Spangled Scramble.* Psychology Today, 6(4), 53-54.
- OFFICER, J. 1981. *Arizona's Hispanic Perspective: Research Report for the 38th Town Hall.* Phoenix: Arizona Academy.
- POLANYI, K. 1957. *The Economy as Instituted Process.* In *Trade and Early Empires*, Polanyi K., C. Arensberg, and H. Pearson (eds.). Glencoe: The Free Press.
- ROSALES, F. A. 1983. *The Mexican Immigrant Experience in Chicago, Houston, and Tucson: Comparison and Contrasts.* In *Houston: A Twentieth Century Urban Frontier*. Francisco Rosales and Kaplan eds. Port Washington, New York: National University Publication Association, Faculty Press Incorporated.
- SAHLINS, M. 1968. *Stone Age Economics.* Chicago: Aldine-Atherton Inc.
- SCHAFFER, D., and DUNN, J. (Eds.). 1979. *The First Year of Life: Psychological and Medical Implications of Early Experience.* New York: John Wiley.
- SHERIDAN, T. 1983. *Del Rancho al Barrio.* Tucson: Arizona Heritage Center.
- STONE, L. and CAMPBELL, J. G. 1984. *The Use and Misuse of Surveys in International Development: An Experiment from Nepal.* Human Organization 43 (1):27-37.
- VELEZ, C. G. 1980. *Los Movimientos Chicanos: Problemas y Perspectivas.* Las Relaciones Mexico/Estados Unidos. David Barkin, ed. Mexico, D. F.: Editorial Nueva Imagen.
- VELEZ, M. T. 1983. *The Social Context of Mothering: A Comparison of Mexican American and Anglo Mother-Infant Interaction Patterns.* Ph.D. Dissertation, Wright Institute of Psychology: Los Angeles, California, 240 pp.
- VELEZ-IBÁÑEZ, C. G. 1983. *Bonds of Mutual Trust: The Cultural Systems of Rotating Credit Associations Among Urban mexicans and Chicanos.* New Brunswick: Rutgers University Press.

- VELEZ-IBÁÑEZ, C. G., GREENBERG, J. B., JOHNSTONE, B. 1984. *The Ethnic, Economic, and Educational Structure of Tucson, Arizona: The Limits of Possibility for Mexican Americans in 1982*. Paper presented at the Rocky Mountain Council Studies, 32nd Annual Meeting, February 23-25, Tucson, Arizona.
- WONG-FILLMORE, L. 1982. *Language Minority Students and School Participation: What Kind of English is Needed*. Journal of Education 164 (2): 143-156.

SE ACABÓ DE IMPRIMIR ESTA OBRA  
EL DÍA 23 DE MARZO DE 1988, EN LOS TALLERES DE

*UNIÓN GRÁFICA, S. A.*  
*Av. Año de Juárez, 177, Granjas San Antonio*  
*09070, México, D. F.*

LA EDICIÓN CONSTA DE 1,000 EJEMPLARES  
MÁS SOBRANTES PARA REPOSICIÓN

