

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

RELACIONES INTERNACIONALES

LA SEGURIDAD Y LA MIGRACIÓN EN LA AGENDA DE  
SEGURIDAD MÉXICO-ESTADOS UNIDOS AL INICIO DEL  
SEGUNDO MILENIO

TESIS QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE  
LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

PRESENTA

LILA CABALLERO SOSA

ASESOR: DOCTOR JOSÉ LUIS VALDÉS UGALDE

CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE

PROYECTO PAPIIT: IN316602-3, SEGURIDAD EN AMÉRICA DEL  
NORTE A INICIOS DEL SIGLO XXI

CIUDAD UNIVERSITARIA, AGOSTO DE 2004



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A mis padres, Victoria y Javier. Es un honor ser hija de dos mentes brillantes y dos corazones inmensos. Gracias por su confianza, su apoyo incondicional y por todo lo que me han enseñado con el simple hecho de ser quienes son.

A mi hermana Paula, por darme una excelente razón más ser mejor. Espero poder ser un buen ejemplo para ti.

A Citlali y Francisco. Gracias por todo su apoyo y su enorme cariño.

A mis abuelos, Raúl Sosa y Margarita Ortega, por haberme cobijado en esta etapa única en la vida, por haber compartido conmigo noches de desvelo y momentos de satisfacción.

A mi abue Luz, por su cariño y ternura.

A mis familias Sosa-Ortega y Caballero-Nieto. Gracias por su apoyo y su fe.

Al Doctor José Luis Valdés Ugalde. Gracias por darme la oportunidad de concretar mi proyecto; gracias por su confianza, su apoyo y por enseñarme el camino de la excelencia.

Al Centro de Investigaciones Sobre América del Norte, a Raúl Benítez, Alicia y Rebeca; gracias por su paciencia y su apoyo.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, en especial a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Estoy orgullosa de haberme formado en sus aulas.

A todos aquellos profesores que compartieron su conocimiento y entusiasmo conmigo durante nueve semestres, les doy las gracias.

A Ileana Cid, por su enérgico apoyo y su entusiasmo. Gracias por la oportunidad de explorar el mundo de la docencia.

A Armando García, a quien admiro tanto. Gracias por darme fuerza y ánimo en todo momento, por dar lo mejor de ti siempre. Sin tu amistad todo hubiera sido distinto.

A mis amigos, Carlos Rodríguez, Guillermo Noriega, Paola Cortés, Sarahí Reyes, Pedro Ortiz, Karina Merino, Mario Tapia, Marcela Suárez, Iván Saavedra y Melissa Ortiz. Sin ustedes la Universidad hubiera estado vacía.

A Alicia Vargas, Manuela Saldaña, Claudia Vega, Andrea Corral y Margarita Quijada, por haber estado a mi lado ayer y seguir allí hoy y siempre, a pesar de la distancia.

## Índice

<b>Introducción.....</b>	<b>4</b>
<b>1. Semblanza histórica de la relación bilateral hasta el año 2000.....</b>	<b>11</b>
1.1 La relación bilateral 1945-1970: sana distancia.....	13
1.2 1970-1989: acercamiento paulatino.....	25
1.3 Cooperación institucionalizada: la negociación del TLCAN.....	27
1.4 La relación México-Estados Unidos posterior al TLCAN: la agenda bilateral de Ernesto Zedillo y William Clinton.....	37
<b>2. Visiones en torno a la seguridad y la migración.....</b>	<b>49</b>
2.1 Conceptos y definiciones generales sobre seguridad.....	49
2.1.1 Seguridad nacional para México.....	57
2.1.2 Seguridad nacional para Estados Unidos.....	61
2.2 Definiciones básicas de migración.....	66
2.3 La seguridad y la migración en el plano interno de México y Estados Unidos.....	69
<b>3. México y Estados Unidos a partir del año 2000.....</b>	<b>80</b>
3.1 Cambio político y reconfiguración de la política interna en México.....	81
3.1.1 El “bono democrático” del nuevo gobierno.....	88
3.1.2 La política exterior de Vicente Fox.....	89
3.2 La política exterior de George W. Bush.....	97
<b>4. Cambio de rumbo: los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 y la relación bilateral.....</b>	<b>111</b>
4.1 La nuevas prioridades de la política interna y exterior de George W. Bush.....	115
4.2 La postura de México ante la guerra contra el terrorismo.....	127
4.3 La seguridad fronteriza frente a la migración como escenario de cooperación.....	128
<b>Conclusiones.....</b>	<b>139</b>
<b>Anexos.....</b>	<b>145</b>
1. Cronología de los principales sucesos posteriores al 11 de septiembre de 2001.....	145
2. Organigrama del Departamento de Seguridad Interna de Estados Unidos.....	156
3. Acuerdo México-Estados Unidos de veintidós puntos sobre fronteras inteligentes.....	157
<b>Fuentes de información.....</b>	<b>160</b>

## Introducción

La geografía es uno de los factores determinantes en el desarrollo de los países, no sólo por los recursos naturales que puedan poseer sino también porque los obliga a convivir con naciones circunvecinas que pudieran ser o una amenaza para sus intereses, su integridad territorial y su soberanía, o bien aliados estratégicos y funcionales en temas tan importantes como la seguridad. En el caso de México, puede decirse que no se entendería gran parte de su historia sin tomar en cuenta la vecindad con Estados Unidos.

Paradójicamente, la vecindad con Estados Unidos ha significado para México que su soberanía esté permanentemente expuesta y un poder de negociación mermado, pero al mismo tiempo, ha sido en gran medida la puerta de entrada al mercado internacional; aquél país se ha convertido en el principal objetivo de nuestra política internacional.

Se ha establecido una estrecha relación entre México y Estados Unidos, en la cual es imposible echar marcha atrás. Esta se ha dado en una gran variedad de temas, donde los más importantes en la actualidad son el comercio, la seguridad, el narcotráfico y la migración; asimismo, los intercambios entre ambos países se han dado de manera asimétrica, en perjuicio de México.

La correlación de actores y factores internos e internacionales ha repercutido siempre en la relación bilateral México-Estados Unidos, incluyendo el contenido final de acuerdos o tratados. Esto se explica por el hecho de que la política exterior de un país es la proyección de su política interna en el plano internacional.<sup>1</sup>

Nuestro país y su vecino del norte no han podido escapar a la influencia de este fenómeno global y es así como en enero de 1994 decidieron firmar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Pero si bien el TLCAN significó la formalización de uno de los intercambios o tema de contacto más importantes entre México y Estados Unidos (el comercio exterior), la agenda bilateral es mucho más amplia y se extiende a ámbitos muy diferentes al comercio; por ejemplo, otro asunto que provoca fuertes fricciones entre los ahora socios comerciales formales sigue abordándose de manera unilateral y no coordinada: la migración.

---

<sup>1</sup> Actualmente, en la formulación de ambas influyen factores externos e internos, dada la creciente interdependencia y el alcance que el fenómeno de la globalización ha tenido a lo largo y ancho del sistema internacional.

El segundo milenio trajo consigo una nueva dinámica de relación entre los dos países, sus agendas, momentos políticos y nuevas administraciones coincidieron; todo parecía indicar que era un buen momento para enganchar un eslabón más en la sociedad mexicano-estadunidense.

Las elecciones del 2 de julio de 2000 en México mejoraron la imagen de nuestro país en el exterior. El nuevo gobierno manifestó su deseo de trazar una política exterior activa, respaldada por el “bono democrático” y la transición hacia la democracia. Uno de los dos ejes de la política exterior mexicana para el sexenio 2000-2006 se basa en la construcción de una relación de alcance estratégico con Estados Unidos y, por otra parte, la participación más activa de México en el sistema internacional. A fin de fortalecer la relación con Estados Unidos se planteó el empleo de diversos instrumentos, siendo el más importante de ellos la concreción de un Acuerdo Migratorio que consiguiera la eliminación de techos para visas H2A y H2B a mexicanos<sup>2</sup>, la puesta en marcha de un programa de trabajadores temporales, la regularización de cerca de 4 millones de mexicanos que ya viven en Estados Unidos, el garantizar la seguridad en la frontera y el poner en marcha un mecanismo de inversiones a fin de desarrollar las principales zonas expulsoras de migrantes en México.

La política interna estadounidense también sufrió grandes cambios, pues las elecciones presidenciales de 2000 carecieron de transparencia y legitimidad. Asimismo, el país pasa por un periodo de recesión económica<sup>3</sup> y con ello la percepción de temas intermésticos<sup>4</sup> pudo haber cambiado respecto a los años en que se negoció el TLCAN.

---

<sup>2</sup> Esto significa que no se le impongan a México límites máximos en el número de este tipo de visas de trabajadores agrícolas y temporales, tal y como se hace con todos los países del mundo. Las visas H2A son aquellas para trabajadores agrícolas y las H2B para trabajadores temporales no agrícolas.

<sup>3</sup> La recesión económica hoy asciende a 520 millones de dólares. El índice de pobreza en Estados Unidos comenzó a repuntar en el año 2000 y hoy es de 12.1%; desde 2000 el número de individuos que viven en la pobreza aumentó y hoy suman 34.6 millones. Asimismo, la media de ingreso comenzó a caer en 2000 y para 2002 se ubicó en 42,400 dólares al año por hogar. Fuente: U.S. Census Bureau, Current Population Surveys, <http://www.census.gov/hhes/poverty/povertyrate.html>, y <http://www.census.gov/hhes/income/incxrace.html>.

<sup>4</sup> Un tema interméstico es aquel que, aún si pertenece a la agenda internacional, es considerado también como crucial para la agenda interna, pues las implicaciones que trae consigo podrían afectar el bienestar de la sociedad y del gobierno al interior del territorio. Este término es utilizado por autores como Peter Andreas, Jorge Domínguez, Rafael Fernández de Castro, John Spanier, entre otros. Un ejemplo de tema interméstico, de fundamental interés para esta tesis es el beneficio que los trabajadores mexicanos llevan a la recuperación económica de Estados Unidos; si bien la migración es un tema de la agenda internacional, se le cataloga como de agenda interna por las repercusiones económicas, políticas y sociales que tiene.

Así, a inicios de las administraciones Fox y Bush se comenzó un diálogo bilateral en materia migratoria, que, aunque poco a poco fue perdiendo relevancia, se enfrió aún más luego de los sucesos del 11 de septiembre de 2001, aunque para México una de las preocupaciones fundamentales dentro de la agenda internacional y de seguridad nacional sigue siendo la migración de sus ciudadanos a Estados Unidos, tema históricamente trascendental en la agenda bilateral. Para Estados Unidos, los esfuerzos de política exterior hoy se orientan a la seguridad nacional, misma que se extiende a toda la región de América del Norte y uno de cuyos objetivos es el mejoramiento de la seguridad fronteriza, donde podemos argumentar que la migración es un fenómeno de suma importancia.

Nuestro vecino del norte promovió una serie de mecanismos de seguridad regional, entre los que destacan el Plan Conjunto de Seguridad Fronteriza (el plan de 22 puntos presentado durante la Cumbre de Monterrey, en 2003) y la creación del Departamento de Seguridad Interna (Homeland Security Department), los cuales de algún modo involucran a México, no sólo porque convienen a su propia seguridad territorial, sino también porque engloban temas que le interesan (como los controles migratorios y la fortificación de la seguridad fronteriza).

Ahora bien, en el contexto actual de la relación bilateral, esta tesis se propone explorar, mediante la aplicación de la Teoría de Juegos de Dos Niveles de Robert Putnam a los mecanismos de cooperación en seguridad (como el Plan Conjunto de Seguridad Fronteriza) y a la posible negociación de un acuerdo migratorio, si la correlación de actores y factores externos e internos actuales pueden permitir el comienzo de una nueva etapa en la relación bilateral, caracterizada por el estrechamiento paulatino de los lazos que la componen.

De acuerdo con dicha teoría, “las políticas de muchas negociaciones internacionales pueden ser concebidas útilmente como un juego de dos niveles. A nivel nacional, los grupos internos persiguen sus intereses presionando al gobierno para que adopte políticas favorables, y los políticos buscan el poder construyendo coaliciones entre esos grupos. A nivel internacional, los gobiernos nacionales buscan maximizar su propia habilidad para satisfacer presiones internas, al tiempo en que minimizan las consecuencias adversas del desarrollo extranjero. Ninguno de estos juegos puede ser

ignorado por tomadores de decisiones clave, o al menos mientras sus países permanezcan interdependientes y soberanos.”<sup>5</sup>

Considerando que los acuerdos internacionales son importantes para el desenvolvimiento, el desarrollo y la consecución de los intereses nacionales de los países, resulta interesante observar las negociaciones en migración y seguridad desde esta óptica. Asimismo, es posible aplicar este tipo de análisis, puesto que ambos son países con un sistema de gobierno presidencial y se guían por prácticas democráticas.

La Teoría de Juegos de Dos Niveles considera que el proceso de negociación de un acuerdo internacional debe descomponerse en dos etapas: 1) la negociación o regateo entre los negociadores a fin de conseguir un acuerdo tentativo (nivel 1); y 2) discusiones separadas dentro de los círculos políticos de cada país, acerca de ratificar o no el acuerdo (nivel 2).

Robert Putnam plantea que es poco probable que en el nivel 1 se plantee un acuerdo que difícilmente puede ser aprobado o ratificado en el nivel 2 (tanto de su país como de la contraparte). El Congreso, las agencias de la burocracia, los grupos de interés y la opinión pública tienen intereses y posturas respecto a la política que debe seguirse y no permitirán que un acuerdo internacional les afecte; al mismo tiempo, favorecerán un instrumento que les beneficie.<sup>6</sup>

Los presidentes mexicano y estadounidense, antes de tomar cualquier decisión de proponer un punto en la negociación, deben trazar lo que en Teoría de Juegos se conoce como un escenario de ganancias (win-set). Debido al proceso de ratificación de acuerdos, propio de un sistema democrático, “podemos definir al escenario de ganancias para el nivel 2 como el juego de todos los posibles acuerdos del nivel 1 que podrían ganar (o ganar la mayoría necesaria para ser aprobados)...Escenarios de ganancia más amplios dan mayores probabilidades a un acuerdo del nivel 1 [porque si a nivel interno hay una disposición a ceder y recibir mediante un acuerdo, mayor margen de maniobra tendrá quien se desenvuelva en el nivel 1] ...y, al mismo tiempo, el tamaño relativo de los

---

<sup>5</sup> Robert D Putnam, “Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games”, en International Organization, No. 42, Vol. 3, Cambridge University Press, Massachusetts, Verano de 1988, p. 434. Traducción libre.

<sup>6</sup> Esto puede verse como un razonamiento clásico de Teoría de Juegos, en el cual los que toman parte en el “juego” analizan sus posibles ganancias o pérdidas y con base en eso delinean la estrategia más conveniente para incrementar las primeras y reducir las segundas. Asimismo, podrían también tomar la decisión de no jugar, si consideran que las condiciones no les son favorables.

escenarios de ganancia de los niveles 2 afectará la distribución de las ganancias conjuntas de la negociación internacional [porque entre menor margen de maniobra o probabilidades de aceptación de términos en la negociación se tenga en el nivel 2, menores concesiones podrá hacer un actor en el nivel 1 y por ende podrá controlar mejor cuánto cede y cuánto gana].”<sup>7</sup>

Por último, vale la pena mencionar que esta teoría considera como fundamentales tres factores al analizar una negociación internacional: las preferencias y coaliciones del nivel 2, las instituciones del nivel 2 y las estrategias de negociación del nivel 1. Por ello, al emprender un proceso que llevaría a la concreción de un instrumento internacional sería conveniente que un país no sólo emprendiera pláticas preliminares con los actores clave en su propio país (y que pudieran afectar el escenario de ganancia), sino también analizar la situación que enfrenta su contraparte en el nivel 2. De este modo, puede preverse cuáles estrategias serán necesarias e incluso puede planearse un camino alternativo.

Por otro lado, en esta investigación también se pretende comprender y explicar la relación que existe entre la seguridad y la migración en la agenda bilateral México-Estados Unidos, además de comprobar que la cooperación de México en materia de seguridad, especialmente fronteriza, no puede verse como algo que nuestro país ofrece como canje o trade off en vista de una posterior formalización de la aproximación gubernamental binacional hacia la migración. Esto a su vez permitirá cumplir con un tercer objetivo general: saber si estamos ante una nueva etapa en la relación México-Estados Unidos, caracterizada, en el mejor de los casos, por el hecho de que México pudiera ampliar su margen de acción y negociación frente a Estados Unidos.

La hipótesis que rige el análisis es la siguiente: el pretendido acuerdo migratorio propuesto por México a Estados Unidos, aún habiendo contado con una buena acogida por George W. Bush, se frustró por los ataques del 11 de septiembre de 2001, al cambiar los intereses prioritarios de Estados Unidos.<sup>8</sup> En el nuevo escenario actual, la cooperación bilateral en materia de seguridad podría servir a México para garantizar una mayor seguridad nacional (especialmente en lo referente al territorio, concretamente en la frontera con Estados Unidos), pero no como estrategia alternativa para llevar nuevamente

---

<sup>7</sup> *Ibid.*, pp. 437, 440. Traducción libre.

<sup>8</sup> Vale la pena aclarar que aún si el 11 de septiembre enfatizó el enfriamiento del diálogo migratorio, la propuesta mexicana de un acuerdo migratorio amplio había comenzado ya a frustrarse.

a la mesa de negociación un acuerdo migratorio de manera inmediata (en caso de darse, esto sería muy probablemente después de las elecciones presidenciales en Estados Unidos en el 2004), ni tampoco en los términos planteados por el presidente y el ex Secretario de Relaciones Exteriores de México. Esto porque la migración y la seguridad no son temas cuya negociación puede condicionarse, a pesar de estar estrechamente relacionados en el marco de la agenda bilateral México-Estados Unidos al inicio del segundo milenio.

Así, en busca de la comprobación de dicha hipótesis, el primer paso será esbozar la historia de la relación entre los dos países, desde el momento en el cual México fue una nación independiente y hasta el año 2000. Aún si la historia no es un elemento tradicionalmente importante para modelos teóricos como el que se emplea en este trabajo, considero que es importante recordar la relación de nuestro país con Estados Unidos para poder tener una imagen clara de cómo ha sido y, luego de desarrollar las características de ésta en el nuevo milenio, comparar los dos patrones y determinar si ha habido un cambio, tal como lo planteó el tercer objetivo de esta tesis en párrafos precedentes.

Con la finalidad de simplificar esta labor, se ha dividido la historia de la relación bilateral en cuatro etapas: la primera, que va de 1821-1940 estuvo dominada por el conflicto; la segunda, de 1945 a 1970, podría definirse como aquella de la sana distancia; la tercera, transcurrida entre 1970 y 1989, sirvió para que los dos países se acercaran paulatinamente; y la última, que va de 1990 al 2000, es la de una cooperación institucionalizada, y cuyo símbolo es el TLCAN.

Luego de conocer el origen y desarrollo de los principales asuntos que han unido a nuestro país con Estados Unidos desde 1821 y hasta nuestros días, atenderé los dos temas que conciernen al presente trabajo: la seguridad y la migración. Debido al hecho de que ambos son conceptos ampliamente utilizados por diversas disciplinas de Ciencias Sociales y que pueden aplicarse en un sinnúmero de áreas de Relaciones Internacionales, será necesario aclarar en este capítulo cómo serán entendidos para los fines de comprobar la hipótesis que nos rige. El segundo capítulo cumplirá con lo anterior y permitirá alcanzar el objetivo de establecer la relación entre la seguridad y la migración en la relación bilateral México-Estados Unidos.

Una vez que se haya puesto en claro cómo conciben ambos países estos dos conceptos, podremos comenzar a analizar, con base en el marco teórico elegido, las

opiniones, los intereses y las exigencias que los actores internos de ambas naciones tienen al respecto; sólo así se entenderá por qué los presidentes de México y Estados Unidos negocian sobre un asunto y no sobre otro.

El tercer capítulo contiene el análisis de la coyuntura interna e internacional en la cual se desenvuelven los dos países desde el año 2000. Sólo estudiando minuciosamente quiénes influyen en la toma de decisiones, con base en cuáles intereses lo hacen y los resultados que se han obtenido, podrá cumplirse con el objetivo de observar si el año 2000 trajo consigo el momento perfecto para profundizar más en la institucionalización de los temas de la relación bilateral.

Sin embargo, se ha dicho ya que los sucesos del 11 de septiembre cambiaron en gran medida el curso de las negociaciones entre México y Estados Unidos, aún si éste ya no iba por el camino de la migración desde meses atrás. Es lógico pensar que una de las causas de esto fue la presión interna que los actores estadounidenses ejercieron sobre su presidente, para enfocarse en la seguridad y dejar de lado cualquier otro tema. Así, también se aplicará el análisis teórico al tema de la seguridad después del 11/09/01.

Todo lo anterior nos dará un panorama completo y actualizado de la situación de la relación internacional más importante para México. Asimismo, considero que esto podría dar pauta a una mayor claridad en el entendimiento del curso que esta relación ha tomado y, sobre todo, cuáles serían los posibles caminos a tomar en un futuro cercano.

Un asunto importante en el camino a seguir por ambos países en el nuevo milenio es la urgencia de que México consolide la transición a la democracia que se manifestó en el año 2000. Asimismo, es fundamental que todos los actores del nivel 2 comprendan que la seguridad y la migración, si bien son temas estrechamente relacionados en la agenda bilateral México-Estados Unidos, por ningún motivo pueden ser vistos como “canjeables”. Es decir, se demostrará que la negociación en materia de seguridad no llevará de manera automática a retomar las pláticas migratorias y mucho menos a que Estados Unidos acceda a firmar un acuerdo como el propuesto en el año 2000, pues los intereses del nivel 2 de nuestro vecino son otros.

## 1. Semblanza histórica de la relación bilateral hasta el año 2000

La relación bilateral México-Estados Unidos ha pasado por cuatro etapas a lo largo de la historia<sup>9</sup>: 1821-1940, 1945-1970, 1970-1989 y 1990-2000. Aunque en cada una de ellas hubo hechos que pudieran considerarse como excepciones a la regla, podrían establecerse los siguientes patrones de dinámica de cada etapa.

Desde que México comenzó su vida independiente en 1821, durante la Revolución y hasta 1940, la relación bilateral estuvo permeada por una situación de conflicto. Hay tres razones fundamentales para explicar esto: la inestabilidad interna de nuestro país<sup>10</sup>, el expansionismo estadounidense y el deseo de Europa de ejercer influencia económica y política en la antigua colonia española.

No obstante, cabe mencionar que existió un corto periodo de cooperación en el siglo XIX, cuando México padecía de la Intervención Francesa y Estados Unidos de la Guerra Civil.

Entre 1821 y 1910, Estados Unidos empleó la fuerza militar para saciar su expansionismo y combatir la influencia europea.<sup>11</sup> Así, se dieron conflictos como el de la secesión de Texas (1836) y el Tratado Guadalupe-Hidalgo unos años más tarde. Posteriormente, con el estallido de la Revolución Mexicana, se reanudaron las intervenciones estadounidenses en nuestro territorio, tales como la expedición punitiva, la llegada de barcos estadounidenses a Veracruz en 1914 para apoyar a Venustiano Carranza o bien las reclamaciones, por parte de ciudadanos estadounidenses que radicaban en México, de daños causados durante los once años de guerra. Estas intromisiones en la vida y el destino de nuestro país dieron paso al arraigo de un sentimiento nacionalista que

---

<sup>9</sup> Estas periodizaciones son identificadas por autores como Sydney Weintraub (ver M. Delal Baer and Sydney Weintraub, The NAFTA Debate), Rafael Fernández de Castro y Jorge Domínguez (ver Rafael Fernández de Castro & Jorge I. Domínguez, The United States and México. Between Partnership and Conflict), Josefina Zoraida Vázquez y Lorenzo Meyer (Josefina Vázquez y Lorenzo Meyer México frente a Estados Unidos (Un ensayo histórico, 1776-1993) y Mario Ojeda (Mario Ojeda, “The Future of Relations Between México and the United States”, en Clark W. Reynolds & Carlos Tello (eds.), U.S.-Mexico Relations. Economic and Social Aspects, Stanford University Press, California, 1983)

<sup>10</sup> Recordemos que se dio una lucha entre centralistas y federalistas, conservadores y liberales así como la constante injerencia de intereses extranjeros en asuntos políticos internos de México, que retardaron la consolidación de un proyecto nacional.

<sup>11</sup> José Luis Valdés hace un análisis detallado del intervencionismo estadounidense en su libro Estados Unidos: intervención y poder mesiánico. La Guerra Fría en Guatemala, Cisan/III, UNAM, por publicarse..

se vio reflejado en la Constitución de 1917; desde luego, Estados Unidos no estuvo de acuerdo con el contenido de este documento, especialmente con los artículos referentes a recursos naturales, y menos aún cuando tuvo lugar la expropiación petrolera en 1938.

Aunado a las anteriores fuentes de conflicto, la suspensión del pago de la deuda externa, por parte de gobiernos mexicanos durante la Revolución, trajo consigo tensiones entre México y Estados Unidos<sup>12</sup>. Asimismo, el petróleo y la migración comenzaron a perfilarse como dos de los temas más delicados en la agenda bilateral: entre 1910 y 1920, se calcula que una cifra aproximada de 890,371 mexicanos ingresaron legalmente a Estados Unidos, y de éstos, 261,699 afirmaron tener la intención de instalarse de manera permanente en ese país: 71% se estableció en Texas, 12.4% en Arizona, 8.1% en California y 8.3% en el resto del país<sup>13</sup>. Si a esto sumamos la migración indocumentada, se estima que un millón y medio de mexicanos cruzaron la frontera norte en ese periodo (en parte como consecuencia de la Revolución Mexicana), “atraídos por la bonanza de la economía de Estados Unidos, para luego encontrarse con que 300,000 de ellos serían deportados entre 1930 y 1933 en el despertar de la depresión de 1929.”<sup>14</sup>

De acuerdo con un censo de Estados Unidos, y con información de autoridades migratorias del mismo país, “la población mexicana que vivía en Estados Unidos se duplicó, de 486,418 en 1920 a 890,746 en 1926.”<sup>15</sup> Por supuesto, los intereses de algunos actores internos estadounidenses se veían afectados por los volúmenes crecientes de inmigración mexicana, no sólo en el plano económico, sino también en el social; por lo tanto, si se analiza la relación y los temas de su agenda con base en la Teoría de Juegos de Dos Niveles propuesta al inicio de esta investigación, hacia los años treinta y cuarenta, cualquier acción que el gobierno de Estados Unidos quisiera emprender para manejar la agenda bilateral con México (es decir, todo contacto establecido en el nivel 1), se vería fuertemente influenciada por toda inquietud en el nivel 2.

---

<sup>12</sup> Los gobiernos mexicanos revolucionarios dejaron de pagar la deuda externa porque los escasos recursos del erario público eran destinados a cubrir los costos de la guerra. Se hizo una lista de prioridades y lo principal era comprar armamento para luchar contra facciones opositoras al régimen en turno.

<sup>13</sup> Alexander Monto, The Roots of Mexican Labor Migration, Praeger, Westport, Connecticut, London, 1994, p. 52. T

<sup>14</sup> Mario Ojeda “The Future of Relations Between Mexico and the United States”, en Clark W. Reynolds, and Carlos Tello (eds.), U.S.-Mexico Relations. Economic and Social Aspects, Stanford University Press, California, 1983, p. 316. Traducción libre.

<sup>15</sup> Alexander Monto, *Op. Cit.*, p. 55

A continuación, se hará un recorrido por las últimas tres fases de dicha relación, pues considero que es a partir de 1945 cuando comienzan a establecerse contactos que son relevantes para la relación bilateral en la actualidad. Asimismo, no sólo es en el nivel 1 donde empiezan a hacerse más frecuentes los encuentros entre negociadores mexicanos y estadounidenses, sino también en el nivel 2 existe una mayor conciencia de la cercanía y la interdependencia de ambos países y por ende cada vez más actores se involucran de algún modo, y en la medida en que sus capacidades o las posibilidades de participación que el sistema político ofrece para hacerlo, en las decisiones de política exterior referentes al país vecino.

### 1.1 La relación bilateral 1945-1970: sana distancia

Con la entrada en vigor de la Constitución de 1917 y el comienzo de la consolidación de un proyecto de nación inspirado en la revolución, Estados Unidos y México llevaron una relación distante, conflictiva (aunque no expresada en términos militares) y cautelosa. Esta nueva relación estuvo materializada en instrumentos como el acuerdo general para resolver la disputa por la expropiación petrolera que se firmó en 1941.

Por otra parte, con el advenimiento de la Segunda Guerra Mundial en 1939 y el involucramiento de Estados Unidos en el conflicto al poco tiempo, se presentó la necesidad de relajar las tensiones en la relación bilateral. El patrón de la relación cambió, en tanto que Estados Unidos sustituyó su política del Gran Garrote con la del Buen Vecino y buscó la cooperación de América Latina en tres niveles: a) militar: para establecer bases para sus fuerzas armadas y reforzar la capacidad de los ejércitos latinoamericanos para combatir posibles intentos de subversión interna provocada por las potencias del Eje; b) político: contrarrestando así propaganda del Eje; y c) económico: a fin de mantener abiertas en América Latina las fuentes de materias primas estratégicas necesarias para el abastecimiento de los aliados, y evitando así que las potencias del Eje pudieran acceder a ellas.<sup>16</sup>

Además, Estados Unidos necesitaba mantener funcionando su industria, su planta productiva y su economía en general, ya que la mayoría de la mano de obra había sido

---

<sup>16</sup> *Idem.*

enviada a la guerra. México fue quien cubrió esta demanda<sup>17</sup>. Así, si bien en el periodo 1940-1970 ninguno de los dos gobiernos intentó mejorar o profundizar la relación, sí se pudo dar un acuerdo tácito que permitió a cada uno perseguir sus intereses y sus objetivos, sin que por el momento México tuviera que preocuparse por la intromisión del vecino del norte.

La única fuente importante de contacto directo en esta época fue el Acuerdo Bracero de 1942, que sirvió para cubrir, con trabajadores temporales mexicanos, la demanda de mano de obra (no calificada) en ciertos sectores de la economía estadounidense; se extendió hasta 1964 en gran parte gracias a la presión ejercida por los agricultores estadounidenses, quienes, a pesar de que el conflicto armado había concluido, buscaron continuar beneficiándose de las ventajas que la mano de obra barata mexicana les ofrecía, especialmente si ambos gobiernos seguían dispuestos a preservar el acuerdo.

Hablando en términos del marco teórico elegido para esta investigación, puede decirse que el Acuerdo Bracero es un claro ejemplo de un instrumento bilateral para el cual los intereses del nivel 2 pueden coincidir con aquellos que el negociador que opera en el nivel 1 pretende satisfacer. En este periodo hubo elementos en los actores y factores de la negociación tanto del nivel 1 como del 2 de ambos países que se complementaron sorprendentemente bien, y los cuales podemos intentar buscar en negociaciones bilaterales actuales, tanto en el ámbito migratorio, como en otros tópicos de la agenda.

Respecto a la instrumentación del acuerdo, el punto más importante a destacar es que, sea cual fuere el sector de la economía en el que se aplicó, por haber sido un acuerdo de gobierno a gobierno proveyó “del marco para discusión de problemas que un contrato trabajador-empleador no hubiera hecho.”<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> La llegada de trabajadores mexicanos comenzó en 1942. Hacia febrero del año siguiente, 4,000 mexicanos habían llegado a los plantíos de California y Arizona. Para el último año de la Segunda Guerra Mundial, se estima que 62,000 mexicanos trabajaban en los campos estadounidenses. Fuente: Cindy Hahamovitch, “The Politics of Labor Scarcity. Expediency and the Birth of the Agricultural ‘Guestworkers’ Program”, en Center for Immigration Studies, <http://www.cis.org/articles/1999/back1299.htm> Se estima que durante los veinte años en los que estuvo vigente el Acuerdo Bracero, un total de 300,000 mexicanos llegaron a Estados Unidos; para 1964, año de término de dicho acuerdo, 4.5 millones de mexicanos habían ingresado a ese país bajo los términos del instrumento bilateral. Fuente: Rafael Fernández de Castro, J. Domínguez, The United States and México. Between Partnership and Conflict, Routledge, New York-London, 2001, p. 13.

<sup>18</sup> Bárbara Driscoll, Me voy pa’ Pensilvania por no andar en la vagancia, CISAN/UNAM/CONACULTA, México, 1996, p. 13.

El acuerdo bracero no sólo se realizó en el ámbito agrícola, sino también, a manera de anexo, incluyó la negociación de contratos para reclutar trabajadores ferroviarios y de otras áreas del sector servicios. No obstante, el reclutamiento oficial de trabajadores temporales para la industria ferrocarrilera finalizó al término de la guerra. Cabe mencionar que, aunque todo el territorio estadounidense recibió a inmigrantes mexicanos bajo el acuerdo, los principales estados receptores fueron aquellos que viven de la agricultura, fundamentalmente California y Michigan; Texas prácticamente no fue destino de connacionales, puesto que allí se vivía un fuerte sentimiento antimexicano.

México obtuvo beneficios de la relación bilateral durante la Segunda Guerra Mundial. Por ello, “no es posible escindir el Programa Bracero del contexto internacional, ya que la Segunda Guerra Mundial y los efectos que produjo sobre las relaciones entre Estados Unidos y México hicieron posible su instrumentación. Ni antes de la guerra, ni después de ésta, la emigración de mexicanos legal o ilegal ha gozado del grado de colaboración diplomática como lo tuvo el Programa Bracero durante la Segunda Guerra Mundial”<sup>19</sup>. “El Programa Bracero, como un todo, representa un claro ejemplo de unidad de la política interna y externa de Estados Unidos.”<sup>20</sup>

Si no es posible escindir dicho programa del contexto internacional, tampoco puede entenderse sin tomar en cuenta la política que, desde Roosevelt, el gobierno estadounidense tuvo respecto a Latinoamérica. A partir de la Gran Depresión, Estados Unidos abandonó una política militar agresiva y optó por otra que promovió el establecimiento de relaciones económicas que le permitieran, por un lado, asegurarse el abastecimiento de materias primas y, por otro, establecer mercados para los bienes manufacturados y capitales estadounidenses en América Latina<sup>21</sup>. Además, se pidió la cooperación de las naciones latinoamericanas en la guerra, en el sentido de que éstas adoptaran una postura de no agresión y de no intervención. Esto último se hizo especialmente necesario cuando Alemania mostró una actitud intervencionista y belicosa en la región.

---

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 64

<sup>20</sup> Richard Craig, citado en Bárbara Driscoll, *Idem*

<sup>21</sup> México y Brasil, por haber declarado la guerra a las potencias del Eje, fueron de los primeros países que firmaron acuerdos comerciales importantes con Estados Unidos. *Ibid.*, p. 67.

Por conveniencia, Estados Unidos se vio obligado a reconocer la importancia estratégica que México y otros países latinoamericanos tendrían durante la Segunda Guerra Mundial. Las naciones latinoamericanas, a su vez, respondieron al llamado estadounidense, aún si no estuviera dentro de sus intereses nacionales o incluso lo hicieran sólo por conveniencia geopolítica o económica. Así, nos dice Bárbara Driscoll: “A pesar de que las relaciones entre México y Estados Unidos se habían tensado antes de la Segunda Guerra Mundial por múltiples razones como la expropiación petrolera, asuntos migratorios, etc., con el estallido del conflicto se modificó la posición de México en la política exterior de Estados Unidos, así como en la opinión pública. Por un lado, la posición estratégica del país vecino del sur y sus diversos yacimientos de minerales provocaron que muchos lo tomaran un poco más en serio.”<sup>22</sup>

En abril de 1942, México y Estados Unidos formaron una comisión conjunta de defensa, conocida como la comisión de orden y respeto y firmaron una serie de acuerdos bilaterales que sirvieran de base legal, económica y política para las relaciones entre ambas partes en tiempos de guerra. Asimismo, estos acuerdos, en su mayoría económicos, pretendían reforzar la economía mexicana de tal modo que garantizara no sólo una producción que diera lugar al abastecimiento de materias primas necesarias para la industria de Estados Unidos, sino que también coadyuvara a la estabilización política interna, evitando así brotes de movimientos opositores al régimen o a favor del Eje. Aunque algunos sectores de la política interna mexicana, como los trabajadores organizados, la comunidad intelectual y las clases medias bajas estaban en contra de una alianza con Estados Unidos<sup>23</sup>, no hicieron ningún intento considerable para cambiar el curso de la relación bilateral.<sup>24</sup>

En 1943, se estableció la Comisión Mexicano-estadunidense para la Cooperación Económica, a fin de impulsar el sector empresarial mexicano. Podría decirse que esta

---

<sup>22</sup> *Idem.*

<sup>23</sup> No hicieron nada al respecto porque quienes tenían el poder de decisión respecto a cooperar o no en este sentido con Estados Unidos, esto es, los círculos oficiales más altos del gobierno mexicano en ese tiempo, saldrían beneficiados de los acuerdos firmados, y, dado el autoritarismo y el clientelismo que caracterizó a nuestro sistema político, no había vuelta de hoja. Aún si Lombardo Toledano, el Partido Comunista, el Partido Popular Socialista, entre otros, no estuvieron de acuerdo no les quedó más remedio que callar. El nivel 2 de la negociación del acuerdo no fue en realidad problemático para la negociación en el nivel 1; no hubo la necesidad de negociar o regatear con actores internos para poder tener mayores armas de presión en el nivel 1.

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 69

iniciativa surgió después de que el gobierno de nuestro país acordó continuar suministrando materias primas a Estados Unidos sólo si dicha actividad incrementaba las posibilidades de venta y el mejoramiento de las condiciones de ésta para México.

Pero la cooperación bilateral que se dio entre nuestro país y el vecino del norte no fue sólo en cuanto al aprovisionamiento de materias primas, sino también para suministrar mano de obra barata que cosechara los campos estadounidenses y participara en otras actividades del sector servicios, como los ferrocarriles. A pesar de que algunos círculos políticos mexicanos no estuvieron totalmente de acuerdo con que se “exportaran” trabajadores nacionales, el discurso oficial del gobierno recordaba en todo momento que ello era una manera de contribuir, en la medida de nuestras capacidades, en la derrota de las potencias del Eje, enemigos de Estados Unidos durante la Segunda Guerra Mundial y quienes hundieron embarcaciones mexicanas en el Caribe.<sup>25</sup>

En realidad, la preocupación que en México había por los beneficios o perjuicios que el Programa Bracero pudiera traer a nuestra economía y a nuestra sociedad, tuvo sus raíces en los resultados que el primer Programa Bracero, vigente desde la Primera Guerra Mundial, arrojó. De este modo, vale la pena destacar los aspectos más importantes del primer acuerdo migratorio bilateral..

Las industrias estadounidenses se beneficiaron grandemente de la mano de obra barata mexicana, puesto que, aunque hasta ese entonces habían dependido de los inmigrantes europeos, la *Immigration Act* de 1917 impuso condiciones que redujeron drásticamente la fuerza laboral barata disponible. Los trabajadores mexicanos que huyeron de la Revolución, y que estuvieron exentos de los impuestos migratorios establecidos por la ley arriba mencionada, fueron un respiro para la industria estadounidense (permitió que cerca 72,000 trabajadores mexicanos suplieran puestos que habían quedado vacantes tras las medidas migratorias impuestas). Todo aquél mexicano que quisiera ingresar a territorio estadounidense para emplearse en el campo sólo tenía que decirlo al llegar a la frontera y se le daba plena libertad de movimiento. Esta exención, que se prolongó hasta 1921, fue aplicada también para los trabajadores ferroviarios, mineros y de la construcción.

---

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 74

En este primer Programa Bracero se dio un control muy laxo sobre la migración. Pero no por ello pasó desapercibido el grado de importancia que la mano de obra mexicana tuvo para la estabilidad económica estadounidense; esto fue especialmente evidente cuando, después de una repatriación masiva de trabajadores en 1917, por el temor de éstos a ser reclutados para el ejército de Estados Unidos, se hicieron las gestiones necesarias para recuperar la afluencia de trabajadores agrícolas temporales.

A pesar de que con el fin de la guerra se esperaba que la demanda de mano de obra mexicana se redujera, sucedió todo lo contrario. México, por su parte, dadas las difíciles condiciones económicas y políticas que la Revolución había impuesto al país, no estaba en condiciones de mantener a los emigrantes en territorio nacional. Así, durante tres años más, la migración continuó presentándose en grandes volúmenes.

Sin embargo, entre 1921 y 1924 se impuso un llamado “*head tax*”, o impuesto migratorio, más alto del que prevalecía, y se estableció la Patrulla Fronteriza para vigilar que no hubieran cruces ilegales. De este modo se volvió complicado el reclutamiento de trabajadores temporales. A pesar de que el acuerdo bilateral funcionaba bien y de que había oferta y demanda de mano de obra mexicana, no faltaron los intereses de algunos sectores del nivel interno estadounidense que no sólo buscaban incrementar el impuesto migratorio, sino además asegurar la frontera para que no dejara de percibirse este ingreso. También podría interpretarse como una medida para no mostrar que se estaba perdiendo el control de la frontera (actitud que prevalece hasta nuestros días) y por ende que Estados Unidos siempre tendría el control, aunque hubiera una colaboración o un acuerdo mínimo.

Durante la Gran Depresión, toda vez que muchas industrias quebraron o realizaron despidos masivos (y lógicamente comenzaron por la mano de obra no calificada, es decir, la mexicana), miles de trabajadores mexicanos fueron repatriados. En respuesta a esto, nuestro gobierno “intentó impulsar la apertura de ejidos así como la creación de colonias en zonas rurales de Durango, Chihuahua, Aguascalientes e Hidalgo, en las que se establecerían los repatriados. Aunque este esfuerzo fue inútil, lo que quedó claro fue la preocupación del gobierno de [Lázaro] Cárdenas por la situación de aquellos trabajadores.”<sup>26</sup> Asimismo, el gobierno mexicano cayó en la cuenta de las precarias

---

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 83.

condiciones en las que vivían y trabajaban los mexicanos en Estados Unidos; por lo tanto, cuando en 1942 se presentó ante la Secretaría de Relaciones Exteriores una propuesta estadounidense para contratar trabajadores agrícolas temporales mexicanos, no hubo una respuesta completamente favorable ni efusiva al respecto.

No obstante la oposición inicial que hubo respecto a la negociación de un acuerdo como el propuesto por el gobierno de Estados Unidos, “desde 1942 hasta 1944, alrededor de 118,000 ciudadanos mexicanos fueron reclutados y transportados al campo estadounidense por medio del Programa Bracero”<sup>27</sup>, mismo que se renovó consecutivamente hasta 1964, pues la demanda de mano de obra no calificada se mantuvo constante por mucho tiempo.

A diferencia del primer Programa Bracero, el que estuvo vigente durante la Segunda Guerra Mundial sí contó con una supervisión gubernamental, e inclusive, “los productores sentían que el gobierno federal debía asumir un papel prominente en la tarea de conseguir trabajadores, especialmente de México, ya que la necesidad imperiosa de mano de obra se debía a las políticas gubernamentales para hacerle frente a las necesidades de la guerra.”<sup>28</sup>

En mayo de 1942, la embajada de México en Washington y el gobierno estadounidense iniciaron negociaciones preliminares acerca de un programa de contratación temporal de mano de obra. El intercambio formal de notas se dio en la Ciudad de México el 4 de agosto de 1942. “Los braceros no serían usados para desplazar a los trabajadores locales, sino solamente para llenar necesidades temporales. Los trabajadores que viajaran a Estados Unidos tendrían cubiertos los costos de contratación y transporte. Se realizaría un contrato formal entre cada trabajador y su empleador estipulando con claridad las condiciones de trabajo. Se garantizaría un nivel mínimo de vivienda y condiciones higiénicas, y el 10% del pago neto se deduciría para depositarse en una cuenta de ahorros, que sería reembolsada al trabajador al regresar a México.”<sup>29</sup>

Hubo un equipo administrativo binacional encargado de la contratación de los trabajadores (a manera de intermediarios entre los empleadores y los campesinos), y se

---

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 87.

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 91

<sup>29</sup> Peter N. Kirstein, Anglo over Bracero: A History of the Mexican Workers in the United States from Roosevelt to Nixon, San Francisco, R and E Associates, 1977, en *Ibid.*, p. 18. Traducción libre.

esperaba que este mismo se encargara de supervisar que los trabajadores tuvieran condiciones de trabajo favorables. No obstante, esta tarea no fue cumplida y la mayoría de los trabajadores mexicanos que comenzaron a regresar al país, de 1943 en adelante, se quejaron de malos tratos y pésimas condiciones de vida.

A pesar de que el acuerdo funcionó bastante bien (operativa o institucionalmente) durante la década de los cuarenta, se presentaron algunas tensiones. Estas fueron especialmente evidentes en el periodo comprendido entre 1947 y 1954, el cual estuvo “marcado por conflictos políticos internacionales e internos, la búsqueda de alternativas, la creación de un nuevo marco para la operación del programa de posguerra para la contratación de fuerza de trabajo, y el cambio y reacomodo de los jugadores clave en el proceso político. Durante estos siete años, el programa bracero evolucionó de una actividad de tiempos de guerra a una de tiempos de paz, donde los intereses fundamentales y la política del poder tuvieron mayor libertad.”<sup>30</sup>

Las principales fricciones se dieron porque, por una parte, la inmigración ilegal mexicana desencadenó políticas agresivas en Estados Unidos (aunque cabe mencionar que algunos de los que cruzaron el Río Bravo ilegalmente fueron legalizados después) y, por la otra, surgieron fricciones por detalles del Programa Bracero, como por ejemplo, la ubicación de los centros de reclutamiento en México, el hecho de que el gobierno mexicano, de manera unilateral, vetara a ciertos empleadores, niveles de salarios, entre otros.

Tuvo lugar una “crisis diplomática” entre México y Estados Unidos en 1953 y 1954, precisamente como consecuencia de la disputa sobre la ubicación de los centros de reclutamiento (Estados Unidos quería ubicar algunos en la frontera, a lo cual nuestro país se oponía). Esta situación llevó a que el programa se suspendiera temporalmente, pero no por esto dejaron de ser reclutados trabajadores mexicanos; en este breve lapso de fricciones bilaterales, quien buscaba que se importara fuerza de trabajo mexicana hacia Estados Unidos era éste país, y México se oponía a ello. En 1954 se mitigaron las diferencias y se restableció el carácter bilateral del Programa. No hubiera sido conveniente para el gobierno de Ruiz Cortínes que la emigración de mexicanos

---

<sup>30</sup> Manuel García y Griego, “The Importation of Mexican Contract Laborers to the United States, 1942-1964: Antecedents”, en Peter G. Brown y Henry Shue, The Border that Joins Mexican Migrants and U.S. Responsibility, Rowman & Littlefield, Totowa, NJ, 1983, p. 63. Traducción libre.

continuara dándose de forma no controlada y mucho menos que se suspendiera, puesto que se hizo evidente que la exportación de braceros era una válvula de escape para la economía nacional. Vale la pena recordar que, a pesar de que estaba en marcha el programa de Sustitución de Importaciones, éste estaba orientado al desarrollo de la industria. La mayoría de la población mexicana no estaba calificada para laborar en este sector y el agrícola no era capaz de absorber a todos los desempleados; mucho menos el sector servicios podía hacerlo. Se ensancharon cada vez más las brechas entre pobres y ricos, entre las ciudades y el campo. Por ello, se dice que la migración a Estados Unidos fue una válvula de escape.<sup>31</sup>

Durante los siguientes tres años el acuerdo bilateral para la contratación de trabajadores funcionó relativamente bien. No obstante, desde la segunda mitad de la década de 1950 comenzó a generalizarse una actitud de descontento, por parte de diversos círculos de la sociedad y la economía estadounidense, respecto al Programa Bracero, con base en el argumento de que el reclutamiento que se realizaba por medio de éste ocasionaba la caída de salarios, lo cual también afectaba a la mano de obra local.

“Entre diciembre de 1949 y septiembre de 1959, el número pico de braceros que trabajaban en los campos de California se disparó de 7,500 a 84,000. El nivel de empleo pico de trabajadores temporales locales nacionales para el mismo periodo declinó de 150,000 a 131,500. En ciertos cultivos, como el betabel, y en ciertas áreas, como San Diego y el Condado Imperial, la mano de obra sin contrato había desaparecido prácticamente.... Los salarios en las áreas agrícolas donde se desempeñaban los trabajadores contratados mediante el Acuerdo permanecían constantes o bajaban. Dado que los salarios de las granjas, determinados en gran medida por los patrones desde antes de que fuera época de cosecha, nunca alcanzaron niveles más altos de los que se les pagaban a los ‘espaldas mojadas’ desde 1950, era común encontrar fuerza de trabajo nacional, indocumentada y tipo bracero en los mismos plantíos. Y el establecimiento de tasas de salarios bajos en 1950 había sido posible gracias a la mecanización de la producción agrícola; los trabajadores temporales mexicanos y los campesinos locales

---

<sup>31</sup> El campo mexicano sufrió durante esta época un atraso considerable respecto a la industria; recibía muy pocos recursos económicos aún cuando la mayoría de la población dependía de la agricultura. Debido a la falta de preparación de la mayoría de los campesinos para incorporarse a la industria, la única solución que encontraron fue emigrar hacia donde sus habilidades sí eran requeridas.

estadunidenses competían por salarios cada vez peores.”<sup>32</sup> De este modo, el Sindicato Nacional para los Trabajadores Agrícolas (*National Agricultural Workers Union*), cuyas principales actividades se realizaban en California, comenzó a pugnar porque dejaran de contratarse a jornaleros mexicanos, bajo el argumento de que no sólo afectaban a la mano de obra local, sino que además las condiciones de vida y salarios de los propios mexicanos eran deplorables.

Poco a poco, el Departamento de Trabajo (*Department of Labor*) fue tomando cartas en el asunto, ante las presiones del sindicato. Dictó nuevas regulaciones respecto al establecimiento de salarios y condiciones de trabajo mínimos para la mano de obra local, a fin de reducir las consecuencias negativas que el Programa Bracero llevaba a la población estadounidense. Los dueños de plantíos de aquél país se vieron cada vez más presionados por las regulaciones del Departamento de Trabajo y por la opinión pública, se sintieron amenazados por un sistema que ellos mismos habían creado con grandes esfuerzos; la solución más inmediata que vieron fue la de mecanizar la cosecha (especialmente en plantíos de algodón).

Esta oposición al Programa, por parte de varios actores del nivel 2 de la negociación, se manifestó en el Congreso de Estados Unidos en 1962, cuando se votaba por la renovación de la ley que lo respaldaba. Aún a pesar del fuerte debate que surgió, fue renovado y se extendió por dos años más. En 1963 volvieron a escucharse voces en contra de una nueva extensión del Programa<sup>33</sup>, pero el cabildeo emprendido por grupos a favor y el argumento del gobierno de México en el sentido de que “el terminar con el sistema de contrato no terminaría con el fenómeno migratorio, además de que tendría fuertes repercusiones en el nivel de desempleo del país, pues no estaba en condiciones de absorber un número aproximado de 200,000 personas, el equivalente de los que estaban trabajando en el país vecino,”<sup>34</sup> hicieron que el programa fuese renovado por un año más. El 31 de diciembre de 1964 expiró de manera definitiva, y ambos países sabían que tendrían que adoptar políticas migratorias y económicas para hacer frente a la escasez de

---

<sup>32</sup> *Ibid.*, p. 74. Traducción libre.

<sup>33</sup> Estas voces eran fundamentalmente de sindicatos y grandes agricultores estadounidenses, que consideraban que la mano de obra mexicana les impedía exigir derechos y competir en el mercado laboral.

<sup>34</sup> *Ibid.*, p. 76. Traducción libre.

mano de obra barata, en el caso de Estados Unidos y al incremento en el nivel de desempleo en cuanto a México se refiere.

Con esto, puede comprobarse que realmente existe una estrecha relación entre el medio internacional y el interno de los países, pues toda acción que emprendan en cualquiera de ellos repercutirá en el otro. Así, una negociación que fracasó en renovar el Acuerdo Bracero (en el nivel 1), como consecuencia de dificultades y presiones en el nivel 2 de Estados Unidos (la oposición de algunos trabajadores, el Departamento del Trabajo, el Congreso mismo, entre otros ya mencionados), obligó a ambos gobiernos a tomar medidas de contingencia para hacer frente a la escasez de mano de obra o a la demanda de empleos, según fue el caso.

Por otro lado, en esta etapa que va de 1940 a 1970, los estadounidenses permitieron a su vecino seguir su estrategia económica de Sustitución de Importaciones, siempre y cuando se alineara con el bloque capitalista y evitara colaborar con el enemigo. Así, podría decirse que México fue ignorado, excepto cuando eventos como octubre de 1968 amenazaron la estabilidad del país.

Con un desarrollo industrial orientado hacia el interior, nuestro país evitó volverse dependiente de su vecino del norte. Conocido como “sustitución de importaciones”, el programa económico puesto en marcha desde 1940 permitió explotar los beneficios que la Segunda Guerra Mundial trajo; “dos objetivos básicos debían cumplirse: lograr el crecimiento económico y reducir la dependencia respecto a las importaciones. El Estado mexicano jugó un papel clave, implementando estrategias que apoyaban este proceso de industrialización. Esto, a través de inversión pública y una política industrial proteccionista. El gobierno mexicano, como promotor activo, justificó su inversión, que representaba el 40% del total, y que se concentraba en sectores estratégicos que proveían de infraestructura, tales como el petróleo, electricidad, carreteras y agricultura.”<sup>35</sup>

Debido a que las economías europeas y estadounidense presentaban una baja productividad, la demanda de productos de nuestro país se incrementó. Con ello, se elevaron las tasas de empleo y se estimuló la producción nacional, especialmente la industrial (a la cual se dio un gran impulso). Se restringieron fuertemente las

---

<sup>35</sup> Grier Hernández, Claudia, “Mexico’s economic and political background”, en UCLA, <http://www.isop.ucla.edu/profmex/volume1/4fall96/Art4/Mexback.html>. Traducción libre.

importaciones de bienes de consumo, pero no las de bienes de capital, necesarias para impulsar la industria mexicana y para expandir el mercado nacional. Esta etapa fue conocida también como “el milagro mexicano”, pues permitió llevar beneficios económicos a toda la población.

La participación tan activa del gobierno de nuestro país en la sustitución de importaciones lo obligaba a hacer un esfuerzo muy grande por hacerse de cuantiosos recursos. La única manera en que podía lograrlo era mediante la venta de petróleo. Sin embargo, con la crisis energética mundial de 1973, la balanza de pagos fue cada vez más deficitaria y unos años más tarde, el gobierno se vio obligado a devaluar el peso.

Hacia finales de la década de los setenta, tuvieron lugar una reducción del gasto público, un déficit consolidado del sector gubernamental, el derrumbe de la agricultura; una fuerte disminución de las inversiones, así como la desaceleración del PIB y de la demanda final. Por si esto fuera poco, el modelo de sustitución de importaciones había hecho a México dependiente de inversiones y capitales del exterior. Así, comenzó a hacerse evidente el resquebrajamiento del programa económico.

No obstante, cabe mencionar que aún inmerso en dicho programa de industrialización, México no tuvo otra opción más que la de cooperar, en la medida de lo posible y de acuerdo con su proyecto de política y economía nacional (esto es, no ceder en ninguna negociación en el nivel I alguna concesión que no estuviera de acuerdo con políticas que con tanto sacrificio se llevaban a la práctica en el nivel II), con su vecino del norte, puesto que de lo contrario hubiera enfrentado serias consecuencias, como el no obtener el apoyo económico del Fondo Monetario Internacional para salir de la crisis de los setenta, o el ver sus exportaciones (tanto de petróleo como de manufacturas) bloqueadas.

En este periodo, se tuvo la oportunidad de negociar con Estados Unidos de manera *quid pro quo*. “México obtuvo el reconocimiento estadounidense de que la Revolución era un hecho consumado; el ajuste de reclamaciones derivadas de todo el conflicto interno; el reconocimiento de que la expropiación de las compañías petroleras fue un acto de soberanía interna; el apoyo de Washington para que las empresas que negociarían las indemnizaciones aceptaran las condiciones propuestas por el gobierno

mexicano.”<sup>36</sup> Por otro lado, no está por demás mencionar que en esta etapa México consiguió que Estados Unidos le devolviera El Chamizal, lo cual prueba una cierta “disposición” a dialogar acerca de un problema añejo.

Hacia finales de la década de los setenta, las relaciones cambiaron abruptamente con el resurgimiento de dos temas controvertidos: migración e hidrocarburos. Comenzó así la tercera etapa de la relación bilateral, cuyas características se exponen a continuación.

### 1.2. 1970-1989: acercamiento paulatino

Aunque México, como se dijo, era ignorado por Estados Unidos, algunos sucesos pusieron los ojos de este último en nuestro país, y por supuesto, buscaron la forma de controlarlos para evitar una repercusión negativa en sus planes. Concretamente, la crisis del petróleo de 1979, la crisis de la deuda de 1982, el asesinato del agente de la DEA, Eduardo Camarena, y las guerras en Centroamérica<sup>37</sup>, donde México se opuso a las acciones estadounidenses, marcaron puntos álgidos en la relación bilateral.<sup>38</sup>

México tiene un margen de negociación muy diferente al de otros países de Latinoamérica, no sólo con Estados Unidos, sino con otros actores importantes del escenario internacional. Esto fue especialmente cierto durante la etapa conocida como “el milagro mexicano”, donde nuestro país mantuvo tasas de crecimiento altas y sostenidas, bajos niveles de inflación, estabilidad política relativamente sólida, autosuficiencia en

<sup>36</sup> Manuel García y Griego, *Op. Cit.*, p. 318.

<sup>37</sup> Para una explicación detallada de la política exterior estadounidense durante las guerras en Centroamérica véase Max Hilaire, *International Law and the United States Military Intervention in the Western Hemisphere*, Kluwer Law International, Londres, 1997; Gregory F. Treverton, *Covert Action: The CIA and the Limits of American Intervention in the Postwar World*, I.B. Tauris & Co., Londres, 1988.

<sup>38</sup> Recordemos que durante la crisis del petróleo de 1979 México cubrió la demanda de crudo de Estados Unidos, con lo cual adquirió relevancia en las relaciones exteriores estadounidenses.

Por otro lado, con la crisis de la deuda de 1982 hubo en México déficits fiscales persistentemente altos y un gran número de empresas públicas comerciales deficitarias, aunado a una inflación creciente, cercana a una tasa anual del 100% a fines de 1982. Asimismo, tuvo lugar una serie de déficits crónicos en el comercio de bienes y servicios no factoriales y un sector exportador fuertemente dependiente del petróleo. Ningún banco extranjero estaba dispuesto a otorgar más créditos. Fuente: OCDE, *Estudios Económicos de la OCDE: México*, OCDE, París, 1992, pp. 26-65.

El asesinato de Camarena puso en evidencia la inseguridad en México, además de representar una contradicción en la intención de nuestro país por combatir el narcotráfico. Por último, la reticencia del gobierno mexicano de apoyar a Estados Unidos en su política de intervención durante las guerras en Centroamérica provocaron fricciones entre ambos países.

cuanto a bienes de consumo primarios y petróleo, fuentes adicionales de obtención de divisas además de las exportaciones (a través de remesas y turismo), solvencia económica en mercados financieros internacionales y también una válvula de escape para el desempleo y subempleo por la migración temporal o permanente hacia Estados Unidos.

Sin embargo, hacia finales de la década de los setenta muchos de esos factores desaparecieron, y México perdió parte de su capacidad de negociación internacional. Nuestro país se vio obligado a negociar desde una “posición de debilidad y urgencia”.<sup>39</sup>

Las dificultades económicas de México que comenzaron en la década de los setenta, empeoraron en los ochenta, y se hizo evidente el desgaste del modelo económico hasta entonces seguido. Estados Unidos, cuyo crecimiento económico en la época de la posguerra fue sorprendente<sup>40</sup> manifestó su oposición al proteccionismo económico mexicano; era imprescindible que su vecino del sur se incorporara al sistema de libre comercio respaldado por los acuerdos de Bretton Woods y el mecanismo conocido como *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT). México, al igual que todos los países de América Latina, vivieron en los ochenta la Década Perdida, de la que sólo salieron con la apertura de sus economías, la desregulación financiera y la privatización de empresas públicas; esto es, firmaron cartas de intención con el Fondo Monetario Internacional para recibir el capital necesario para sacar adelante sus economías.<sup>41</sup>

<sup>39</sup> Mario Ojeda, *Op. Cit.*, p. 321.

<sup>40</sup> En las décadas de 1940 y 1950 creció 4.8% y 4.0 % respectivamente, cifras considerables respecto al crecimiento de .7% de la década de 1930. Esta tendencia de crecimiento se mantuvo constante en los años sesenta, pues creció 4.4 %. No obstante, en los años setenta su crecimiento se redujo a 3.2 %, en los ochenta a 2.8% y en los noventa a 1.8%. Fuente: Peverill Squire et.al., *Dynamics of Democracy*, Atomic Dog Publishers, Cincinnati Ohio, 2001, p. 614.

<sup>41</sup> Durante la década de los setenta, el crecimiento promedio anual del PIB regional fue de 5.5% y la elasticidad producto de las manufacturas registró sus valores más bajos. La industrialización que apenas se encontraba en las fases históricamente iniciales de su recorrido registraba así una temprana pérdida de dinamismo. Asimismo, ahorros e inversiones entraron en un prolongado ciclo de estancamiento. Los motores del crecimiento económico regional se enfriaron y la estrategia de industrialización basada en la sustitución de importaciones se vio limitada. La productividad total de los factores mostró un claro estancamiento desde el año de 1973., razón por la cual el gasto público creció cada vez más, al igual que la deuda externa, a fin de hacer frente a presiones sociales y a desequilibrios económicos. Se dio en América Latina un deterioro de las condiciones generales del equilibrio macroeconómico que marcó el inicio de la llamada “década perdida” de América Latina, caracterizada por retrocesos productivos, empujes inflacionarios, inestabilidad cambiaria, contracción de los mercados nacionales y repliegue absoluto de las inversiones.

Ante esta situación se promovieron reformas estructurales dirigidas hacia regímenes comerciales más abiertos, desregulación de los sistemas financieros y privatización de las empresas públicas. Se dio un proceso acelerado de liberación que implicó el virtual desmantelamiento de las restricciones no arancelarias a las importaciones y la reducción drástica de los aranceles. Se buscó conseguir en los mercados

Asimismo, el año de 1989 trajo consigo el derrumbe del muro de Berlín y con ello, el término de la Guerra Fría. El conflicto entre México y Estados Unidos llegaba a su fin e iniciaría así una nueva etapa de colaboración y cooperación, sin que por ello se terminaran los conflictos de intereses, claro está.

Al respecto, dice Soledad Loaeza, “La relación de la sociedad mexicana con el mundo ha experimentado cambios considerables desde inicios de los setenta. Estos cambios son el resultado de la coincidencia de dos factores diferentes: el aceleramiento de la modernización social por la expansión económica de la década de los setenta y las políticas exteriores de los últimos cuatro gobiernos, que buscaron incrementar la participación de México en los asuntos externos...Hasta los años ochenta, México no había tenido una política de largo plazo, clara y comprensiva respecto a Estados Unidos.”<sup>42</sup>

### 1.3. Cooperación institucionalizada: la negociación del TLCAN

Con el término de la Guerra Fría, el orden mundial bipolar se transformó en unipolar, bajo el liderazgo de Estados Unidos. El comunismo dejó de verse como una amenaza a los intereses estadounidenses y los puntos de enfrentamiento a este respecto entre México y su vecino del norte (fundamentalmente en Centroamérica) desaparecieron.

Asimismo, los temas de *High Politics* (cuestiones militares y de defensa) dejaron de ser los únicos prioritarios en la agenda mundial y dieron cabida a aquellos de *Low Politics* (economía, política, medio ambiente). Esto a su vez provocó nuevas tensiones en el mundo, pues los esfuerzos e intereses estadounidenses se enfocaron en volver a dinamizar y consolidar el sistema económico de Bretton Woods y el GATT. Se dijo ya que la Década Perdida de América Latina iba poco a poco finalizando, gracias a la apertura de las economías de estos países.

---

internacionales las divisas necesarias para cubrir la deuda externa y para participar en procesos de capacitación tecnológica y empresarial. En gran parte de la región se dio una limitación a la intervención pública en la fijación de tasas de interés y se hizo retroceder el encaje legal. Fuente: Pipitone, Ugo, “Ensayo sobre Democracia, Desarrollo, América Latina y otras dudas”, en *Metapolítica*, Vol. 2, núm. 7, 1998, pp.463-482.

<sup>42</sup> Soledad Loaeza, “The Changing Force of Mexican Nationalism”, en M. Delal Baer, and Sidney Weintraub Lynne Reinner, Boulder and London, 1994, *The NAFTA Debate*, p. 40. Traducción libre.

La situación de México a finales de la década de los ochenta sólo puede entenderse si se parte de esa recuperación económica con base en un proyecto neoliberal<sup>43</sup>, de economía de mercado abierto y de promoción de las inversiones. Esta apertura de México hacia el mundo no sólo se realizó en el plano económico o de intercambio comercial, sino que no pudo evitarse que aumentaran los flujos de migración, el tráfico de drogas, el crimen organizado ni la internacionalización de los hechos internos. La agenda de política exterior convergía con la estadounidense.

Asimismo, se vislumbró la intención de llegar a un “nuevo entendimiento” con Estados Unidos. En palabras de Jorge G. Castañeda, el hecho de que México sea vecino de la potencia dominante del siglo XX y muy probablemente del XXI, no implica que deba “subordinarse o encerrarse en la inacción o en la defensa retórica...En el ámbito mundial, un país que quiere tener una mayor presencia e influencia internacional puede transformar condicionantes en ventajas. Un ejemplo de ello lo ofrece nuestra frontera común con Estados Unidos que, lejos de acarrearlos sólo problemas, nos proporciona ventajas considerables, como ha quedado demostrado en ámbitos como el comercio, la inversión y el turismo. Es justamente por esa razón que México está proponiendo una relación, a la vez más estrecha y más profunda, con Estados Unidos”<sup>44</sup>, incluyendo nuevos temas en la agenda, incorporando nuevos interlocutores políticos y estableciendo un marco general para la relación a largo plazo.

Si bien, como se verá más adelante, el entendimiento comenzaría a buscarse de manera formal a principios de los noventa con la propuesta de firmar un tratado de libre comercio, ya desde la entrada de nuestro país al GATT en 1986 se perfilaba la tendencia económica y política del gobierno mexicano a adoptar las pautas económicas de Estados Unidos. El Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), fue precisamente el pilar del sistema económico capitalista que Estados Unidos exportó a todo el mundo, favoreciendo así sus intereses comerciales y financieros, además de industriales. La eliminación de aranceles a productos importados de países que pertenecen al mecanismo

---

<sup>43</sup> El neoliberalismo es el modelo económico del capitalismo actual; propone políticas de libre mercado, bajos aranceles, desregulaciones y privatizaciones de empresas públicas. Esto, con base en el argumento de que un gobierno debe intervenir en la menor medida posible en la economía, pues las fuerzas del mercado son las que deben marcar la pauta de la oferta y la demanda. Además, este modelo considera al sector industrial, fundamentalmente el manufacturero como el motor de una economía.

<sup>44</sup> Jorge G. Castañeda, “Los ejes de la política exterior de México”, en *Nexos*, No. 288, año 23, vol. XXIII, México, diciembre de 2001, pp. 68-69.

internacional en cuestión implicó a México dejar de lado el proteccionismo que había caracterizado a la política económica durante años. Además, el mercado interno se inundó de productos estadounidenses y de otras naciones, entrelazándolo de manera cada vez más estrecha con el de Estados Unidos; se generaban las condiciones necesarias para proponer el TLCAN a fin de agilizar aún más el ya abundante flujo de mercancías de un país a otro.

Las elecciones que llevaron a Carlos Salinas de Gortari al poder en 1988 han sido de las más cuestionadas de la historia de nuestro país. Desde el principio, su mandato tuvo una imagen de ilegítimo, con lo que Salinas buscó realizar un proyecto lo suficientemente grande e interesante como para ganarse el apoyo de la sociedad. Así, con base en este argumento y con la finalidad de desarrollar económicamente a México de acuerdo al neoliberalismo, el entonces presidente de México pensó que un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos sería la solución ideal. No obstante lo anterior, a pesar de que el TLCAN se convirtió en la prioridad del gobierno de Salinas, no se perdió de vista la importancia de cooperar y, en la medida de lo posible, pertenecer a otros tres bloques regionales: la Cuenca del Pacífico, Europa y América Latina.<sup>45</sup>

Por su parte, la situación interna estadounidense al término de la Guerra Fría era propicia para perseguir tratados de libre comercio, puesto que necesitaba de mercados nuevos a los cuales expandir sus políticas del GATT. Este mecanismo, originalmente pensado con carácter provisional<sup>46</sup>, fue el resultado de una conferencia internacional sostenida en Ginebra en 1947. Se proponía tratar no solamente asuntos relacionados con el comercio mundial, sino también establecer una serie de reglas con respecto al empleo, prácticas de comercio restrictivas, inversión internacional y servicios; todo esto con base

---

<sup>45</sup> Esto se debió a la intención de Carlos Salinas de promover a México alrededor de todo el mundo como un país que se desarrollaba vigorosamente, y por ende tenía la capacidad para estrechar relaciones comerciales no sólo con Estados Unidos, sino con el resto del mundo. Asimismo, pretendía que México fuera visto por el resto de los países como un actor individual, con capacidades y méritos propios y no sólo como el vecino de Estados Unidos y por lo tanto un puente para acceder al mercado estadounidense. Carlos Salinas, en breve, pretendió “convencer a todos” que México comenzaba a ser al fin un país desarrollado.

<sup>46</sup> Después, en 1995, dio paso a la Organización Mundial del Comercio (OMC), con carácter permanente y por lo tanto con una base institucional mucho más sólida; tiene un sistema de resolución de controversias más efectivo y los acuerdos que elabora son de carácter más universal que los del GATT.

en las políticas e intereses del mismo Estados Unidos : “determinaría el comercio, las finanzas y el desarrollo para un mundo unificado.”<sup>47</sup>

La incorporación de una gran cantidad de miembros al GATT durante la Ronda de Uruguay (1986), demostró que el sistema de comercio multilateral era un instrumento al que recurrían muchos países, sobre todo de América Latina, que luchaban por salir de la “década perdida”, para “alcanzar el desarrollo” y un instrumento para la reforma económica y comercial.

Pero “a la par de la estructura multilateral, se multiplicaron los arreglos especiales entre los países de la Comunidad Económica Europea y la Asociación Europea de Libre Comercio. La primera instauró una extensa red de arreglos especiales con antiguas colonias de los países miembros. Los países europeos concluyeron un caudal de acuerdos bilaterales, aunque muchos no fueron más que expresiones políticas de intenciones, con poco contenido referente a las importaciones y exportaciones...La posición de Estados Unidos de apearse al multilateralismo mientras arreglos especiales florecían alrededor del mundo era ingenua. La dedicación de Estados Unidos al multilateralismo, por lo menos en las relaciones comerciales con las economías de mercado, también tenía implicaciones sobre una relación especial con México. Dicha relación implicaba apartarse de reglas generales en favor de países específicos, mientras que el multilateralismo puro no implicaba tales separaciones.”<sup>48</sup>

Por otra parte, nuestro vecino del norte no podía evitar buscar un acercamiento bilateral con México, puesto que paulatinamente veía una fuerte competencia de Europa y Asia en el ámbito del libre comercio a nivel mundial. Esto fue especialmente evidente con la celebración de acuerdos bilaterales y regionales europeos mencionados en el párrafo precedente, y el surgimiento y consolidación de los NICs (*New Industrializing Countries*) en Asia, además del despegue del instrumento regional conocido como APEC (*Asia-Pacific Economic Cooperation*). Estados Unidos se volvía más y más proteccionista para no perder ante la cada vez más dinámica economía mundial; algunas

---

<sup>47</sup> Strobe Talbott, citado en “GATT, APEC and NAFTA. Part of Push for One World Government”, en *New Dawn Magazine*, No. 23, Febrero-marzo de 1994. Traducción libre.

<sup>48</sup> Sindy Weintraub, *A Marriage of Convenience*, Oxford University Press, Oxford, New York, 1990, pp. 71-72. Traducción libre.

de sus industrias estaban decayendo, el dólar estaba sobrevaluado y su índice de productividad había disminuido.<sup>49</sup>

Así, aunque creado con fines multilaterales, el GATT tuvo que estrechar su relación con organismos especializados de la ONU y varios organismos regionales. Dentro de la cooperación con estos últimos, la de mayor importancia y actividad se dio precisamente con el APEC, y, una vez creado, con el TLCAN. La única manera en que Estados Unidos podía seguir garantizando que el comercio y los instrumentos multilaterales (que recordemos le beneficiaban) no se vieran afectados por el auge de acuerdos regionales era expandiendo sus políticas del GATT.<sup>50</sup>

El entonces presidente, George Bush (1988-1992), creía firmemente en la necesidad de forjar un nuevo orden mundial en el que tuvieran lugar nuevas relaciones entre países ricos y pobres. Al igual que sus predecesores, desde la época de Lyndon Johnson, Bush no pudo concretar una política hacia América Latina, en cuanto a “una concepción general de propósitos y de medios que vincularían las acciones y decisiones particulares del gobierno de países en esa región.”<sup>51</sup> Su estilo pragmático e innovador, sin embargo, lo llevó, por un lado, a resolver problemas heredados de regímenes pasados y, por el otro, a responder a problemas de corto plazo que no requirieron soluciones estructurales de consideración<sup>52</sup>.

El presidente Bush también creía en el valor de aumentar las relaciones comerciales con México, además de que, por pertenecer a la generación de “políticos

---

<sup>49</sup> Para estudios detallados acerca de los índices de productividad en sectores específicos y a fin de obtener revisiones históricas, véase la página electrónica del *U.S. Bureau of Economical Analysis*, en <http://www.bea.gov>. En 1990 el gasto gubernamental ascendió a 1,180.2 miles de millones de dólares, a comparación de la cifra de 562.2 miles de millones de dólares en 1980. Las importaciones de bienes y servicios pasaron de 293.8 miles de millones de dólares en 1980, a 630.3 miles de millones de dólares en 1990, mientras que las exportaciones sólo aumentaron de 280.8 a 552.4 miles de millones de dólares, lo cual indica que Estados Unidos comenzó a importar más de lo que hacía antes, a fin de cubrir la necesidades de los sectores productivos y de la población. Fuente: Gross Domestic Product or Expenditure, en Infoplease, en <http://www.infoplease.com/ipa/A0104575.html>.

<sup>50</sup> Una de las principales cláusulas del GATT establece que los beneficios que un país miembro otorgue a otro en el marco de un acuerdo bilateral deberá ser extendido a los demás miembros del instrumento multilateral.

<sup>51</sup> Jorge I. Domínguez, “La política de Bush hacia América Latina”, en Paz Consuelo Márquez Padilla y Mónica Vereá Campos (coords.), *La Administración Bush*, CISAN, México, 1991, p. 136.

<sup>52</sup> Si bien el TLCAN sí fue una solución estructural de largo plazo, los tiempos para su entrada en vigor y el procedimiento para su revisión, además de su alcance limitado en cuanto a temas se refiere, reflejaron el pragmatismo del gobierno estadounidense y la adecuación del acuerdo a los intereses y necesidades del mismo. Esto repercutió en nuestro país en tanto que el contenido y la aplicación en general del tratado refleja en mayor medida los intereses y necesidades estadounidenses que aquellos de nuestro país.

texanos”, conocía y entendía bien a nuestro país, no sólo en cuanto a la política y la economía de la zona fronteriza y del territorio en general, sino también en aspectos culturales. No debe dejarse de lado el hecho de que George Bush y Carlos Salinas llegaron al poder al mismo tiempo y con proyectos convergentes, mismos que serán expuestos en el siguiente apartado con mayor detalle. Por ahora, basta con señalar que como resultado del acercamiento entre ambos países, tuvieron lugar, desde principios de la década de los noventa, negociaciones bilaterales que desembocaron en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), mismo que entró en vigor el 1 de enero de 1994.

El 12 de junio de 1991, los secretarios de comercio de México y Canadá, Jaime Serra y Michael Wilson se reunieron en Toronto con la representante comercial de Estados Unidos, Carla Hills, para iniciar las negociaciones. “Hills llegó con la intención de dejar en claro que Estados Unidos insistiría en la apertura completa de los mercados de bienes, servicios e inversión, exigiendo al mismo tiempo el retiro gradual de la protección comercial para industrias sensibles y descartando la inclusión del tema migratorio de la agenda... Jaime Serra, por su parte, quería un acuerdo amplio, pero sabía que, dadas las limitaciones que la situación mexicana imponía, habría que ser cuidadosos. Sobre todo, no había que ser demasiado generoso en la apertura de sectores de sumo interés para Estados Unidos y Canadá, especialmente el sector financiero. El petróleo quedó constitucionalmente fuera...Wilson, a su vez, buscaba una revisión del acuerdo ya existente con Estados Unidos en el área de resolución de controversias y las exenciones para la industria cultural canadiense y su sector agrícola.”<sup>53</sup>

De acuerdo con la Teoría de Juegos de Dos Niveles, como ya se dijo, existe una estrecha relación entre la política interna de las naciones y la agenda internacional que diseñan y ejecutan, además de que cada actor de la política nacional busca satisfacer sus intereses específicos mediante su participación en la política exterior. Esta interacción entre el nivel 1 y el nivel 2 de una negociación internacional, como aquella que tuvo lugar entre México y Estados Unidos respecto a un tratado de libre comercio, involucró a

---

<sup>53</sup> Frederick W. Mayer, “Juego de dos niveles: las negociaciones del TLCAN” en, Arturo Borja Tamayo (coord.), Para evaluar al TLCAN, Porrúa/ITESM-CCM, México, 2001, pp. 50-54.

diversos actores del plano nacional. A continuación se esbozan las posturas de los más importantes.

Durante la negociación del TLCAN, en Estados Unidos se daba una política exterior fragmentada hacia México. Esto es, cada actor del plano interno llevaba su propia agenda y establecía sus propios contactos con nuestro país. Así, mientras que el presidente Bush creía firmemente en el beneficio de un estrechamiento de la relación comercial con México, cada agencia de la burocracia federal, ya sea el Departamento de Estado, el de Comercio, el del Tesoro, la DEA y el INS, por mencionar algunos, tenía una representación en nuestro país para perseguir aquellos objetivos de política interna que involucraran a México. La mayoría de las veces el contacto era establecido con la secretaría del gobierno mexicano que equivalía a la estadounidense, dando lugar a relaciones transgubernamentales especializadas.

Además, la agenda bilateral México-Estados Unidos que prevalecía en este período era “compartamentalizada”, es decir, los temas que en ella había estaban claramente separados, de modo que si surgían controversias en uno, no se verían afectadas las relaciones en otros. Es así como pudieron mantenerse fuera de la negociación del TLCAN la migración y el petróleo, respondiendo a cuestiones de soberanía e intereses nacionales de Estados Unidos y México respectivamente.

Quizá el actor interno estadounidense que jugó el papel decisivo en la negociación y aprobación del TLCAN fue el Congreso. Esto por dos razones principales: porque en la década de los noventa cambió la composición de las dos cámaras, con lo que la mayoría llamada “internacionalista” que había apoyado durante toda la Guerra Fría el involucramiento de Estados Unidos en conflictos tales como Vietnam y Centroamérica, cedió sus asientos a senadores y representantes decididos a ocuparse de cuestiones internas antes que embarcarse en proyectos fatídicos como Vietnam.<sup>54</sup>

---

<sup>54</sup> Aún si a principios de la década de los noventa el Congreso aprobó todo lo que el presidente Bush solicitó para llevar a cabo la Guerra del Golfo Pérsico, los legisladores que ocuparon los escaños a partir de las elecciones de 1993 (al igual que el presidente que sucedió a Bush, William Clinton) y la opinión pública estadounidense exigieron que la atención del Ejecutivo, y del gobierno federal en general, se centrara en asuntos internos, fundamentalmente la economía. Luego, en las elecciones intermedias de 1995, y después de décadas como partido minoritario, los Republicanos ganaron la mayoría de los escaños en ambas Cámaras. Con ello, los temas más importantes en la agenda de políticas públicas fueron la economía y la educación, banderas tradicionales del Partido Republicano; de acuerdo con este partido, el comercio exterior debe ser manejado cuidadosamente.

Por otra parte, acuerdos con otros países que versen sobre temas denominados intermésticos (comercio, energía y migración, entre otros), a manera de “norma de procedimiento habitual”, siempre son revisados cuidadosamente en ambas cámaras, dado que los legisladores estadounidenses responden mucho más a los deseos del electorado que a posturas partidistas. En el caso del TLCAN, los legisladores no querían comprometer su comercio y su economía al hacerla interdependiente con la mexicana. Es por todo esto que pusieron trabas a la aprobación del *Fast Track*<sup>55</sup>, al preocuparse por la repercusión social en Estados Unidos de un libre comercio con un país inestable y atrasado como México.

El sistema político estadounidense funciona con una división de poderes bien definida, lo cual deja un margen de acción y presión bastante amplio a los gobiernos estatales y locales. Aquellos estados del Noreste y del Medio Oeste que cuentan con plantas manufactureras viejas y sindicatos fuertes se opusieron a la firma del TLCAN y comenzaron a movilizar sus grupos de cabildeo<sup>56</sup> para que pusieran la votación a favor de sus intereses. Esto porque temían que con la entrada fácil de productos mexicanos los suyos perderían competitividad y poco a poco su eficiencia, lo que le traería problemas con los sindicatos, quienes a su vez argumentaban que las tasas de desempleo, más altas en el Medio Oeste de Estados Unidos que en el sur, aumentarían como consecuencia de la migración de los empleos hacia la frontera con México. Sin embargo, los estados fronterizos, cuyos gobernadores formaban (y forman) parte de la Junta de Gobernadores Fronterizos, también comenzaron a movilizar votos en el Congreso para que se aprobara el TLCAN. En esta parte de Estados Unidos siempre ha existido, en parte por los altos volúmenes de inmigración mexicana, una buena comunicación y un mejor entendimiento de todos los beneficios que la relación con México lleva a la economía de aquel país. Además, es bien sabido que California, uno de los estados más ricos, depende de mano de obra mexicana para que se cumplan actividades económicas de salarios bajos.

---

<sup>55</sup> Este es un mecanismo que permite al presidente de Estados Unidos negociar un tratado y someterlo al Congreso para que éste lo rechace o bien lo apruebe tal y como está; no hay manera de hacer modificaciones al texto.

<sup>56</sup> En el sistema político estadounidense, existe la acción del *lobbying* o cabildeo, que consiste en el intento, por parte de los diversos grupos políticos influyentes con intereses específicos (grupos de interés) de influenciar las decisiones gubernamentales, especialmente las decisiones legislativas.

La opinión pública y los medios de comunicación procuraban mantenerse al tanto de lo que sucedía en nuestro país. Las principales preocupaciones de estos dos actores internos eran el impacto que un instrumento como el TLCAN pudiera tener sobre el sector agrícola, laboral y del transporte, de los más sensibles y por ende muy vigilados por los ciudadanos, quienes a su vez presionaban a los congresistas para que tomaran decisiones correctas al respecto.

De acuerdo con varias encuestas, el TLCAN incrementó el interés de la opinión pública estadounidense en México. En 1986, de un total de 1,585 entrevistados, 59% afirmó que México era de los países que más apreciaban; para 1990, 56% opinaba lo mismo y 63% consideraba a nuestro país como de interés vital. Cuatro años más tarde, es decir, en 1994, cuando entró en vigor el Tratado, 57 % apreciaba a México y 76% lo veía como un país de interés vital para Estados Unidos.<sup>57</sup>

Fuertemente vinculadas con el Congreso y en gran medida quienes primero retrasaron y luego hicieron posible la firma del tratado, las ONG pugnaban por el manejo adecuado de temas ambientales y laborales, puesto que son parte fundamental de la estructura económica, política y social estadounidense. Las organizaciones latinas como MALDEF (*Mexican American Legal Defense and Education Council*), LULAC (*League of United Latin American Citizens*) y NCLR (*National Council of La Raza*) fueron quienes realizaron el cabildeo necesario para aprobar el *Fast Track* y luego el tratado, especialmente en estados con alta población hispana, lugares clave para cuestiones electorales. Pero sólo después de que el gobierno mexicano les prometió incluir en el TLCAN acuerdos paralelos sobre medio ambiente y derechos laborales, además de un banco de desarrollo para sufragar los gastos necesarios para enfrentar el impacto ambiental (NADBank, por sus siglas en inglés), empezaron una campaña de cabildeo a favor del tratado que incluyó actividades como pláticas y sesiones informativas a la población sobre los beneficios de un acuerdo de libre comercio con México.

Por el lado mexicano (nivel 2 mexicano), tenemos que los actores que tomaron parte en la negociación del TLCAN fueron de menor número y diversidad que en el otro país. Fundamentalmente el presidente, Carlos Salinas de Gortari, fue quien marcó las directrices del texto; fue él quien propuso en primer lugar el proyecto. En realidad, no

---

<sup>57</sup> Fuente: Jorge I. Domínguez y Rafael Fernández de Castro, *Op. Cit.*, p. 93.

había un acuerdo interno en nuestro país respecto al TLCAN, pues fue un proyecto ideado desde y para las elites salinistas. Después, durante el proceso de cabildeo para obtener votos en el Congreso estadounidense, las concesiones que el entonces presidente otorgó a los grupos de presión y la decisión misma de cabildear fueron decisivas para la consecución del acuerdo.

La razón del papel primordial de Carlos Salinas en el TLCAN está íntimamente ligada a sus objetivos de política exterior: fortalecer la soberanía nacional, promover el desarrollo económico, proteger a mexicanos en el exterior, promover la cultura nacional, promover una imagen positiva del país en el mundo y fomentar el desarrollo del sector productivo.<sup>58</sup> Además, este tratado le serviría, como ya se dijo, para solidificar y legitimar su programa de gobierno neoliberal y su poder personal por muchos años.

Pero Salinas no estuvo solo durante la negociación. La Secretaría de Relaciones Exteriores perdió prioridad en el acercamiento con Estados Unidos; su lugar fue ocupado por la Oficina de Coordinación de la Presidencia (a cargo de José Córdoba Montoya), la SHCP, la SECOFI y la Embajada de México en Washington. Todas ellas establecían enlaces con sus contrapartes estadounidenses y proporcionaban al presidente información oportuna.

El Congreso mexicano del sexenio de Salinas era aún de aquellos que simplemente “sellaban” los decretos presidenciales, especialmente porque se componía por una mayoría priísta controlada por un poder presidencialista omnímodo. Así, su participación fue nula en esta negociación. Además, el sistema político nacional era en aquella época sumamente cerrado, autoritario; sólo gracias a que “se filtró información a la prensa en un artículo del *Wall Street Journal* en marzo de 1990, en México se supo que había tenido lugar una reunión privada entre representantes de los dos países para negociar un tratado de libre comercio”.<sup>59</sup>

La opinión pública mexicana, al igual que los medios de comunicación estaban a favor del TLCAN (aún si se supo poco acerca de la negociación del tratado), puesto que

---

<sup>58</sup> Jorge Chabat, “Mexico’s Foreign Policy after NAFTA: The Tools of Interdependence”, en Rodolfo O. De la Garza & Jesús Velasco, *Bridging the Border. Transforming Mexico-U.S. Relations*, Rowman & Littlefield Publishers, Inc., Lanham, Boulder, New York, Oxford, 1997, pp. 36-37. Traducción libre.

<sup>59</sup> José Luis Valdés, “NAFTA and México: the future of democracy and economic development”, en Paraskevopoulos Chirstos C. (ed.), *Global Trading Arrangements in Transition*, Elgar, UK/USA, 1998. Traducción libre.

el discurso de Salinas, acerca de que era necesario para llevar a México hacia el Primer Mundo, los había convencido<sup>60</sup>. Sin embargo, no tomaron parte activa en los debates que se dieron en torno al acuerdo. Lo mismo sucedió con sectores empresariales y sindicatos mexicanos, de los cuales sólo los grandes empresarios como Carlos Slim, cuyos intereses se verían satisfechos con el TLCAN, tuvieron una participación activa en la revisión de las cláusulas del texto; los sindicatos no quisieron atender al llamado de sus contrapartes estadounidenses para formar un frente común de oposición al acuerdo.

En síntesis, esta fue la situación durante la negociación. El resultado es por todos bien conocido: un Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá que poco a poco ha ido desgravando sectores de la economía. Los acuerdos paralelos de medio ambiente y derechos laborales, aunque otorgados como concesión a los grupos de presión que cabildearon en el Congreso, no tienen peso alguno.

Aún si se hizo un esfuerzo porque el TLCAN fuera un acuerdo trilateral, desde los beneficios que todos recibirían, la dinámica de negociación, entre muchos otros aspectos, existen hoy una gran cantidad de análisis y publicaciones académicas que coinciden en afirmar que los resultados no han sido equitativos para todos. Si bien la evaluación del TLCAN no es tema de esta investigación, en cuanto a su efectividad como instrumento de libre comercio, no sobra mencionar que todo parece indicar que México no estaba preparado para cumplir con las cláusulas del acuerdo. A continuación se ahondará en la relación bilateral posterior al tratado.

#### 1.4. La relación México-Estados Unidos posterior al TLCAN: la agenda bilateral de Ernesto Zedillo y William Clinton

El TLCAN no resolvió la crisis económica en México, pero sí facilitó la inversión, el comercio, la especialización y avanzó la integración económica en América del Norte.

---

<sup>60</sup> Cuando Carlos Salinas llegó al poder, hizo todo lo posible por poner en marcha una serie de estrategias económicas y políticas que marcaron un cambio profundo en nuestro país. De acuerdo con José Luis Valdés, “los principales factores que debemos considerar en este proceso de cambio son: el cambio en el tamaño, la organización y la operación de la estructura productiva y administrativa del gobierno; medidas tributarias, fiscales y presupuestarias; políticas de privatización; y cambios en la legislación económica y política social, así como la reducción de la inflación y las tasas de interés, y el incremento gradual de los salarios.” Fuente: *Ibid.*, p. 163. Traducción libre.

Asimismo, significó un primer y muy importante paso en la institucionalización<sup>61</sup> de la relación de México con su vecino del norte, pues estableció mecanismos de resolución de controversias y otros instrumentos que en cierta medida garantizan una justicia y equidad en el intercambio bilateral. Por si esto fuera poco, la interdependencia, de nuestro país respecto a Estados Unidos ha llegado a un nivel en el que no es posible dar marcha atrás.

“El TLCAN ha permitido que las exportaciones mexicanas aumenten de forma destacada y que ingresen sobre todo a Estados Unidos sin contratiempos políticos. El TLCAN, de forma similar, ha permitido continuar con la estrategia de liberalización desarrollada en México desde 1998, la cual ha estado basada en el sector exportador de la economía...Las exportaciones mexicanas han pasado de representar 11.5% del PIB en 1988 a 28.7% en 1998...Las exportaciones de México hacia Estados Unidos aumentaron de 66.96% del total de nuestras exportaciones mundiales en 1990 a 80.83% en 1998, colocando a México como el tercer exportador al mercado estadounidense desde 1990.”<sup>62</sup>

Pero al mismo tiempo que algunos indicadores económicos han mejorado, la economía mexicana evidencia una fuerte dependencia respecto a la estadounidense. Además, los salarios en nuestro país han sufrido una agudización en la tendencia a la baja (misma que ya había iniciado desde el sexenio de Miguel de la Madrid) desde que el TLCAN entró en vigor en enero de 1994.

Uno de los objetivos fundamentales del tratado firmado por los tres países de América del Norte fue el de incrementar, regular y acelerar los flujos de comercio entre ellos. Pero al mismo tiempo, esto debía traducirse en generación de riqueza en las tres sociedades, especialmente en la mexicana. Sin embargo, los beneficios que el tratado prometía no llegaron a nuestro país: en vez de generar riqueza, México se ha convertido en un país productor de exportaciones y receptor de altos volúmenes de importaciones; además, a falta de un plan industrial que permita maximizar las oportunidades del TLCAN para que empresas mexicanas se desarrollen lo suficiente para exportar, reinvertir y crecer, nuestra industria sigue en las mismas condiciones precarias. Y por si

---

<sup>61</sup> Esto no quiere decir que la relación no estuviera institucionalizada; es sólo que la institucionalización no se había dado con base en un Tratado Bilateral como el TLCAN.

<sup>62</sup> Valdés-Ugalde, José Luis, “México y el caso del TLCAN: un análisis sectorial”, en Rosío Vargas, et.al., *op.cit.*, pp. 63-64.

todo esto fuera poco, la inversión extranjera y empresas foráneas que se han establecido en territorio nacional son fundamentalmente de maquila, reduciendo los beneficios económicos tanto a nivel macro como microeconómico.<sup>63</sup>

Por otra parte, este acuerdo no terminó con los elementos de disputa de la relación bilateral. El Congreso de Estados Unidos y algunos otros actores internos siguieron reticentes a estrechar lazos con México, pues la inestabilidad interna seguía latente (Chiapas en 1994). Esto se hizo evidente en 1994 y 95 cuando la crisis del peso estalló y el presidente William Clinton tuvo que sostener negociaciones difíciles para que el poder Legislativo de su país aprobara un paquete de ayuda para México; finalmente obtuvo recursos de varias fuentes para que pudiéramos hacer frente a la terrible crisis económica en la que la sociedad mexicana estaba sumergida.<sup>64</sup>

Antes de comenzar el recuento de los temas difíciles en la relación bilateral durante la década de los noventa, vale la pena mencionar que “el gobierno de Zedillo se propuso tres objetivos: incluir y dar transparencia a los temas de la agenda que quedaron fuera del TLCAN; crear los mecanismos institucionales para solucionarlos o administrarlos, y dotarlos a todos de metas que representaran una elevación en el diálogo político y una promesa de condiciones más favorables para solucionarlos en el futuro. Durante su administración se firmaron 22 tratados, 46 acuerdos interinstitucionales y se crearon 35 mecanismos bilaterales de trabajo<sup>65</sup>. Los presidentes Zedillo y Clinton se

---

<sup>63</sup> Existe una gran cantidad de textos que llevan a cabo un análisis crítico del TLCAN, entre los cuales pueden mencionarse: José Antonio Crespo, Efectos políticos del Tratado de Libre Comercio, México, CIDE, 1994; John Bailey (comp.), U.S. Mexican Economic Integration: NAFTA at the Grassroots, University of Texas, Austin, 2001; Arturo Borja, El TLCAN y la inversión extranjera directa: el nuevo escenario, CIDE, 2000, Arturo Borja Tamayo (coord.), Para evaluar al TLCAN, ITESM/CCM, 2001; Oscar Contreras y Jorge Carrillo (coords.), Hecho en Norteamérica: cinco estudios sobre la integración industrial de México en América del Norte, El Colegio de Sonora, 2003, entre muchos otros.

<sup>64</sup> El presidente William Clinton reconoció que no convenía a su seguridad económica el hecho de que su vecino, que sería socio en el TLCAN, pasara por una crisis económica tan fuerte como aquella que se dio con la devaluación del peso frente al dólar al iniciar el mandato de Zedillo. Si el mercado mexicano iba a ser el destino de un importante volumen de bienes estadounidenses a partir de la entrada en vigor del TLCAN, resultaría un mal negocio el dejar que este flujo ocurriera si la capacidad adquisitiva, la inversión y la producción (pues el sistema productivo mexicano es una parte considerable de la demanda de bienes y servicios de Estados Unidos) en México fueran bajos o incluso nulos. Así, hizo todo lo posible por convencer al Congreso de su país para que aprobara un paquete de ayuda, proveniente del erario público; ante la negativa de las Cámaras de aceptar semejante petición, William Clinton consiguió reunir fondos de organismos internacionales y de una parte del presupuesto al que podía acceder sin consentimiento del Congreso y los prestó a nuestro gobierno para salir de la crisis.

<sup>65</sup> Estos se establecieron especialmente en el ámbito migratorio, de lucha contra el narcotráfico, para temas de seguridad fronteriza como lo son el del agua y el control de organizaciones criminales transnacionales

reunieron dos veces al año durante los últimos cinco años de sus gobiernos; los encuentros de alto nivel fueron rutina, incluyendo las reuniones interparlamentarias.”<sup>66</sup>

Ahora bien, a pesar de que el entendimiento marchó bastante bien, durante los gobiernos de Zedillo y Clinton, existieron algunos conflictos. Todos estos surgieron como consecuencia del choque de intereses nacionales de los dos países y quizá en mayor medida por la divergencia en la estrategia de política exterior seguida por ambos, tanto en lo referente a su diseño (los intereses que se perseguían en cada estrategia, el proceso de toma de decisiones en la elaboración de la misma y los objetivos a alcanzar), como en cuanto a su ejecución (es decir, las acciones concretas para cumplir con los objetivos impuestos) no coincidían del todo.

Para comprender de mejor manera la agenda bilateral en este periodo, vale la pena decir que los intereses de Estados Unidos en el orden mundial de la globalización que surgió a partir de los noventa son: proteger al territorio y a los ciudadanos estadounidenses de cualquier ataque, controlar el acceso al territorio nacional frente al tráfico de drogas, inmigrantes y otros agentes nocivos, evitar la dominación de Europa, Asia-Pacífico, el Golfo Pérsico o el litoral del Caribe por una potencia hostil, mantener un orden de libre comercio, promover la resolución pacífica de controversias, promover las exportaciones, mantener un sistema monetario internacional funcionando de manera eficiente, garantizar el acceso a fuentes de energía y otras materias primas, promover la democracia, los derechos humanos y las reformas económicas, proteger al medio ambiente, entre otros. La prioridad sobre tal o cual asunto dependerá del cálculo que se haga acerca de cuál es el interés nacional fundamental en ese momento, qué oportunidades se tienen y cuáles son las amenazas presentes.<sup>67</sup>

En las elecciones de 1992, William Clinton ganó la Casa Blanca tras haber convencido a la opinión pública de que él sí tenía bien en claro cuáles debían ser las prioridades del país, a diferencia de su predecesor, George Bush; durante su campaña llegó a decirle a Bush: “*It’s the economy, stupid*”<sup>68</sup>. El cambio en los objetivos de la política estadounidense se entiende si se toma en cuenta que “desde Lyndon Johnson

<sup>66</sup> SRE, “Política exterior”, en <http://www.sre.gob.mx>

<sup>67</sup> Richard N. Haass, “Beyond Containment: competing American Foreign Policy Doctrines for the New Era”, en Eugene R. Wittkopf, & Christopher M., Jones, *The Future of American Foreign Policy.*, Worth, Irving Place, N.Y., 1999, p. 22. Traducción libre.

<sup>68</sup> Eugene Wittkopf, *Ibid.*, p. 3. Traducción libre.

ningún presidente había tenido los conocimientos sobre política interna que William Clinton poseía. El mayor interés de ambos presidentes fue presionar al Congreso con una ambiciosa agenda de política interna para mejorar la sociedad y dejar atrás el legado de programas sociales y reformas. La política exterior, aunque interesante, era más bien una especie de distracción o pasatiempo para Clinton y por ende consideró que mantener la actividad en este ámbito a los niveles mínimos posibles era más que suficiente.”<sup>69</sup>

A pesar de que el enfoque principal de Clinton fue la economía, esto no impidió que este concepto tuviera una proyección internacional. Así, se estableció la pauta de lo que fue bautizado como “Doctrina Clinton” (doctrina de alargamiento o *enlargement*), y que consistió en la expansión de la democracia y agrandamiento de la comunidad de Estados capitalistas democráticos. Pero la democracia como pilar de la política exterior no fue exitosa y decidió cambiar de un idealismo a un pragmatismo, reflejado este último en muchas de las posturas y acciones que tomó respecto a México.

En 1994 México sufrió una devaluación del peso, situación que trajo consigo una inestabilidad económica y la posibilidad de que dejara de pagar su deuda externa. Difícilmente hubiera podido salir de este problema por sí sólo, y el presidente estadounidense, William Clinton, lo sabía; estaba conciente de que si no ayudaba de algún modo a su socio, el TLCAN, que entraría en vigor en ese año, no funcionaría y además se correría el riesgo de que Estados Unidos padeciera dificultades económicas también.

Así, Clinton buscó armar una coalición bipartidista en el Congreso, que estuviera dispuesta a autorizar un paquete financiero de ayuda para nuestro país. Pero tanto los republicanos, quienes buscaban cumplir con una agenda interna antes de involucrarse en asuntos externos, como los demócratas, quienes pensaban que el gobierno mexicano no se merecía la ayuda por ser “irresponsable” al no manejar adecuadamente su sistema financiero, decidieron imponer condiciones políticas a cambio de prestar la ayuda solicitada por Clinton: que México modificara su relación con Cuba, que contribuyera a la vigilancia de la frontera y que permitiera la extradición de narcotraficantes.

El presidente estadounidense decidió no perder tiempo negociando con el poder Legislativo, y recurrió al Fondo para la Estabilización Cambiaria, al FMI, al Banco

---

<sup>69</sup> Thomas Preston, The President and his Inner Circle, Columbia University Press, N.Y., 2001, p. 219. Traducción libre.

Mundial, al Banco Interamericano de Desarrollo y a Canadá para obtener préstamos a favor de México. “La parte estadounidense del paquete de rescate financiero quedó contenida en el documento *Acuerdo marco entre Estados Unidos y México para la estabilización económica mexicana*, del 21 de febrero de 1995. El acuerdo comprometía al gobierno mexicano a seguir un programa fiscal elaborado por el FMI, muy similar al que ya se había puesto en marcha en nuestro país en años anteriores, y este fue más allá, al requerir que el mercado cambiario se estabilizara mediante políticas fiscales y monetarias, y no con el manejo de las reservas internacionales. México debía proporcionar amplia información para permitir el monitoreo estadounidense de su economía y sus políticas económicas.”<sup>70</sup> La ayuda financiera recibida, en su mayoría de Estados Unidos y el FMI, evitó que México declarara una moratoria en sus pagos hacia el exterior y que hubiera consecuencias mucho más fuertes de las que hubo a nivel micro y macroeconómico.

Se dijo anteriormente que el Congreso estadounidense buscó condicionar la ayuda económica a México y que uno de los requisitos era que cambiara sus relaciones con Cuba. Es bien sabido que la relación de Estados Unidos con Cuba no ha sido buena, a tal grado que en marzo de 1996, el Congreso del primero aprobó la Ley de Libertad y Solidaridad Democrática con Cuba, mejor conocida como la Ley Helms-Burton; con ella se buscaba obstaculizar la inversión extranjera y el comercio internacional de Cuba, para así ejercer presión y provocar la caída del régimen socialista. “El título 2I de la Ley Helms-Burton establecía el derecho de ciudadanos y empresas estadounidenses a establecer demandas, en cortes de su país, en contra de quienes adquirieran, rentaran o comerciaran con propiedad que les hubiera sido confiscada, expropiada o nacionalizada por el gobierno de Fidel Castro. Esto atañía a personas o compañías extranjeras, fuera del territorio estadounidense, formalmente no sujetas a su jurisdicción. Abría la puerta a la confiscación y embargo de bienes de extranjeros en Estados Unidos, como garantía de compensación...Una previsión incluida en la ley permitía al presidente suspender la

---

<sup>70</sup> Miguel Ángel Valverde Loya, “México-Estados Unidos en el sexenio de Zedillo”, en Humberto Garza Elizondo (ed) y Susana Chacón (coord.), Entre la Globalización y la dependencia. La Política Exterior de México 1994-2000, Colmex/ITESM CCM, México, 2002, p. 83.

aplicación del título 2I, por un período de seis meses (que se puede renovar indefinidamente), por motivos de interés nacional.”<sup>71</sup>

Esta ley podía afectar a algunas compañías mexicanas en Cuba, como Cemex y PEMEX; a empresas canadienses e incluso a algunas europeas. México y Canadá se opusieron abiertamente a la ley, pero lo más importante de todo, fue que lo hicieron en el marco del TLCAN. Así, entre las declaraciones de Chrétien, primer ministro de Canadá, y Zedillo, además de las de otros líderes de países socios de Estados Unidos que también se veían afectados por la Ley, lograron que Clinton empleara el mecanismo de suspensión y a finales de 1996 se neutralizó la aplicación de la ley.

Además del tema financiero y de la relación con Cuba, la agenda bilateral se ensombreció por algunos momentos en cuanto a migración y narcotráfico se refiere. A principios de la década de los noventa, Estados Unidos pasó por un periodo de recesión económica que desencadenó un fuerte sentimiento antimigratorio<sup>72</sup>, especialmente en el estado de California, donde se aprobaron leyes como la Propuesta 187 y sonó fuertemente el discurso antimigratorio de la campaña de Pete Wilson por la gubernatura del estado<sup>73</sup>. Asimismo, el Congreso federal aprobó la *Illegal Immigrant Responsibility and Immigration Reform Act (2RIRA)* de 1996, la cual negaba a los inmigrantes ilegales el acceso a servicios de salud y educación, además de dictar medidas para el fortalecimiento de la seguridad fronteriza, con el fin de evitar los cruces de indocumentados.

El gobierno de Clinton inyectó capital a la patrulla fronteriza y puso en marcha, a partir de 1992, operaciones tales como “Guardián”, en San Diego, “Salvaguarda” en Arizona, “Bloqueo” en El Paso, y “Tiburón Blanco” en la costa de Texas. Si bien los cruces ilegales de mexicanos disminuyeron en esas zonas, lejos de terminarse, comenzaron a desviarse hacia zonas peligrosas como las montañas, el desierto y el mar de Baja California; las muertes de indocumentados mexicanos se dispararon y los abusos

---

<sup>71</sup> *Ibid.*, p. 85.

<sup>72</sup> Sin embargo, aún si este sentimiento ha existido desde los tiempos en que se negoció el tratado Guadalupe Hidalgo (1848) y se hizo más evidente en la década de 1990, la mano de obra mexicana seguía siendo contratada. Así, se habla de que en esta etapa la política migratoria de Estados Unidos “dejaba la puerta entreabierta”, pues a pesar de establecer controles rigurosos, seguían permitiendo de alguna manera los cruces ilegales que permitían mantener niveles de producción favorables en sectores como el agrícola.

<sup>73</sup> Si bien estos dos eventos fueron de carácter local, reflejan el sentimiento de una parte importante de la opinión pública estadounidense, especialmente para los asuntos bilaterales México-Estados Unidos. California es un estado con un alto índice de población de origen mexicano, y es uno de los lugares críticos en todo lo referente a migración indocumentada, seguridad fronteriza y comercio.

de los agentes de la patrulla fronteriza, en contra de mexicanos, se hicieron constantes. De este modo, los consulados mexicanos incrementaron su actividad, y apoyaron legalmente a connacionales en Estados Unidos, perseguidos bajo cláusulas de la IIRIRA.

Pero a pesar de que el presidente estadounidense dio su autorización para que se implementaran las operaciones que fortalecieron los controles fronterizos, acto que pudiera ser interpretado como de poca disposición a “entenderse” con nuestro país en un tema tan difícil como es la migración, la relación en general iba por buen camino. Se dijo anteriormente que la división de poderes en el sistema político estadounidense deja poco margen de maniobra al presidente en temas intermésticos o de seguridad nacional y el Congreso ejerce el mayor contrapeso en la toma de decisiones; de este modo, el presidente se ve obligado a negociar y frecuentemente a ceder mucho más de lo que quisiera. Así, la decisión de Clinton de aprobar los fondos para controles fronterizos puede verse simplemente como la única solución posible para abordar un problema que no podía, por ningún motivo, dejarse irresuelto pues la seguridad nacional estadounidense estaba en juego.<sup>74</sup>

Por otra parte, en el Congreso, donde se otorgaba o se negaba la certificación anual de la lucha contra el narcotráfico, México era visto cada vez con mayor frecuencia como la vía de tránsito para drogas ilícitas. Dado que el gobierno de Zedillo necesitaba renovar el paquete de ayuda financiero que obtenía desde 1994, tuvo que demostrarle en repetidas ocasiones a nuestro vecino del norte que realmente estaba esforzándose por combatir a los cárteles de la droga. El Ejército jugó un rol mucho más importante que con Salinas en esta lucha, lo cual fue muy bien visto en Estados Unidos. Zedillo inclusive modificó la Constitución y códigos criminales para darle mayor poder de vigilancia a los militares. “Generales fueron puestos en los puestos de dirección de la Policía Judicial Federal, el Instituto Nacional del Combate a las Drogas y del Centro para la Planeación del Control de Drogas...Hacia 1998, cerca del 40% de los 180,000 efectivos del Ejército estaban dedicados a combatir el narcotráfico.”<sup>75</sup>

---

<sup>74</sup> Y ni los legisladores ni la opinión pública hubieran permitido que la migración se tratara de manera bilateral, aún si Clinton y Zedillo hubieran mostrado intenciones de hacerlo del mismo modo en que Fox y George W. Bush lo propondrían años más tarde. La única manera de garantizar la seguridad fronteriza era fortaleciendo los controles.

<sup>75</sup> Peter Andreas, *Border Games: Policing the U.S.-Mexico Divide*, Cornell University Press, Ithaca, N.J., 2001, pp. 65,66. Traducción libre.

Esta militarización de la estrategia para el combate a las drogas en nuestro país fue muy bien recibida en Estados Unidos. No sólo estrechó lazos entre los ejércitos de los dos países, lo que a su vez desembocó en la creación de grupos bilaterales de trabajo (uno de ellos creado en 1995) para cooperación en asuntos de drogas, asistencia militar y entrenamiento para programas antinarcóticos, sino que además proyectó una imagen en el país vecino del norte de que México consideraba ya al narcotráfico como un problema de seguridad nacional muy serio. Desde 1994, los volúmenes de droga confiscada han aumentado año con año, así como la destrucción de plantíos.

La política antinarcóticos impulsada en México fue muy bien recibida en parte porque implicó una convergencia de procedimientos entre los dos países, puesto que en Estados Unidos la política exterior es dictada por el Departamento de Defensa y el de Estado. Asimismo, desde que el Ejército mexicano comenzó a tomar parte activa en las operaciones de lucha contra las drogas, por considerársele un asunto de seguridad nacional, empezó la *securitización*<sup>76</sup> de los principales temas de la relación bilateral. En los últimos dos capítulos de esta investigación esto se explica con mayor detalle.

“En 1996 se introdujo al Congreso (de Estados Unidos) una resolución que negaba la extensión de las garantías de los préstamos del paquete de rescate financiero del año anterior, a menos que el gobierno de Zedillo incrementara ‘dramáticamente’ su cooperación con las autoridades estadounidenses. El gobierno mexicano respondió señalando la expulsión hacia Estados Unidos del capo de la droga Juan García Ábrego, y proponiendo la creación del Grupo de Contacto de Alto Nivel (GCAN) para favorecer la comunicación y coordinación antidrogas entre ambos gobiernos...El GCAN continuó operando a lo largo del sexenio, pero poco pudo hacer para lograr que Estados Unidos no operara unilateralmente.”<sup>77</sup> Esto demostraba nuevamente que el gobierno mexicano no sólo tenía siempre recursos para probar su esfuerzo en la lucha contra el narcotráfico, sino que además estaba en la mejor disposición de abordar el problema de manera bilateral, en el entendimiento de que tanto las causas como los efectos de esta actividad ilícita estaban presentes de los dos lados de la frontera.

---

<sup>76</sup> Por securitización entiendo el que un tema de la agenda política interna o internacional sea tomado como parte fundamental de la seguridad nacional, y por ende se le vincule con las políticas de defensa y el sector militar.

<sup>77</sup> *Ibid.*, p. 91. Traducción libre.

No obstante lo anterior, las dificultades para obtener la certificación cada año, a lo largo de todo el sexenio de Zedillo, fueron constantes. Una de las que provocó grandes revuelos en el país vecino fue la de 1997, cuando el director del Instituto Nacional para el Combate a las Drogas (INCD), el general José Gutiérrez Rebollo, fue arrestado y encontrado culpable de tener vínculos con Amado Carrillo Fuentes, líder del cártel de Ciudad Juárez. Finalmente, a pesar de que no era la primera vez que a un oficial de alto nivel del gobierno mexicano se le encontraban nexos con los narcotraficantes, y por ende el Ejército perdía la imagen de infalible en el exterminio de la corrupción y el tráfico de estupefacientes, Clinton logró convencer al Congreso de que México realmente estaba cooperando con la campaña estadounidense de combate contra las drogas.

En 1997 pudo volver a comprobarse que la relación entre nuestro país y Estados Unidos seguía siendo amistosa, a pesar de las fricciones que el tema del narcotráfico ocasionaba constantemente. Fue en este año cuando se efectuó la primera visita del presidente Clinton a nuestro país, durante la cual se entrevistó con líderes de partidos políticos de oposición (en el marco de las elecciones legislativas y locales que tendrían lugar en el verano de 1997) y fue bien recibido.

En 1998, se descubrió la operación “Casablanca”, bajo la cual agentes secretos de Estados Unidos habían estado investigando a ejecutivos bancarios mexicanos por lavado de dinero, pero sin pedir nunca autorización al gobierno de nuestro país. Esto levantó numerosas críticas en México, pero no pudo hacerse mucho por castigar al gobierno estadounidense. Dicha situación puso de manifiesto dos cuestiones: la existencia aún arraigada de un sentimiento antiestadunidense en la sociedad mexicana, a pesar de que los lazos entre nuestro país y el vecino del norte se estrechaban cada vez más, y, por otro lado, demostró que aunque la cooperación y el “entendimiento” entre ambas naciones habían incrementado durante los gobiernos de Zedillo y Clinton, éste último no podía evitar el realizar acciones unilaterales.

Así, el recuento de la agenda bilateral durante los años noventa ha demostrado que la relación fue bastante buena, cordial y en términos generales, caracterizada por la cooperación, sin dejar de reconocer, claro está, que Estados Unidos nunca dejó por completo de jugar su rol de socio y vecino poderoso. Cuando se celebraron las elecciones del 2 de julio de 2000, después de felicitar a Vicente Fox por su triunfo, “Clinton puso

énfasis en el papel del presidente Zedillo como promotor de la construcción de instituciones democráticas en el país.”<sup>78</sup>

El presente no puede entenderse sin analizar el pasado, y es por ello que a lo largo de este capítulo se hizo un recorrido por la historia de la relación entre México y Estados Unidos; el objetivo fue resaltar sucesos, coyunturas y políticas en cada etapa, que no sólo la caracterizaran, sino que además proporcionaran alguna idea acerca del por qué la situación hoy es tal como lo es.

Así, si bien en los periodos que van de 1821 a 1940 y de 1945 a 1970 (los primeros dos de la relación), se estableció que el conflicto fue la norma y la causa principal de la expansión de un sentimiento antiestadunidense y de la idea de la imposibilidad de “cooperar” y comunicarse con el país vecino, a partir de la tercera etapa (1970 a 1989), y con mayor énfasis en la cuarta (1990-2000), se constató que la relación comenzó a caminar por la vía de la cooperación y el “entendimiento”. Entre 1970 y 2000, México y Estados Unidos coincidieron en su modelo económico y, por ende, aceptaron que podían hacer de esa afinidad el escenario ideal para comenzar un acercamiento paulatino que beneficiara en la medida de lo posible los intereses de ambos. Además, con la complejización de la agenda internacional a finales de la década de los ochenta y con mayor auge en los noventa, luego de la caída del muro de Berlín, las prioridades internas e internacionales de los dos países compartieron temas como el narcotráfico y la seguridad. Poco a poco se hizo necesario, más que deseable, establecer múltiples canales de diálogo y coordinación, pues la frontera que Estados Unidos comparte con México es estratégica para su política interna e internacional.

La cordialidad que surgió paulatinamente desde los ochenta, se acentuó en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y continuó durante el de Ernesto Zedillo (1994-2000), pero se hizo mucho más evidente a partir de las elecciones de Vicente Fox y George Walker Bush en el año 2000. Más adelante veremos las coincidencias entre ambos presidentes, tanto en cuestiones personales, como en lo referente a la coyuntura interna e internacional; pero antes de abordar la historia actual de la relación bilateral, es necesario definir y delimitar los dos conceptos que se resaltarán

---

<sup>78</sup> Jane Perlez, “The Mexican Election: Change in Leadership is Welcomed as an Opportunity for Greater U.S.-Mexican Cooperation”, The New York Times, 4 de Julio de 2000, en *Ibid.*, p. 100. Traducción libre.

en este período, a fin de encauzar el análisis hacia la comprobación de la hipótesis central de esta investigación.

Antes conviene destacar a manera de conclusión que a lo largo de las etapas históricas de la relación bilateral esbozadas en este primer capítulo la seguridad y la migración aparecen en repetidas ocasiones, pero la mayoría de las veces siempre vistas como asuntos de política interna y no de manera expresamente bilateral, a excepción de momentos como las décadas en las cuales estuvo vigente el Programa Bracero o bien se inició la cooperación en la lucha contra el narcotráfico. Durante la década de los noventa el problema migratorio era visto por Estados Unidos como un problema de seguridad nacional en cuanto a que se ponía de manifiesto la porosidad de sus fronteras y afectaba la economía nacional, aquí comenzaban a ligarse ambos conceptos en la agenda México-Estados Unidos.

El siguiente capítulo tendrá como objetivo proporcionar visiones y definiciones acerca de la migración y la seguridad. El primer concepto ha sido relevante desde hace más de un siglo y tiene un patrón, una dinámica y características muy específicas, pero nunca se había considerado como una cuestión a resolverse por los dos países en conjunto. Fue apenas hasta el año 2000 cuando se planteó como eje rector de la cordial interacción entre México y Estados Unidos, aún si durante las cuatro etapas de la relación estuvo latente.

Por su parte, la seguridad, aún si no había sido un tema de la agenda bilateral excepto en el asunto del narcotráfico y la seguridad de la frontera, con los ataques terroristas a la ciudad de Nueva York del 11 de septiembre de 2001, se convirtió en el principal factor de cooperación entre nuestro país y Estados Unidos.

Asimismo, el segundo capítulo de este trabajo intentará no sólo aclarar lo que entenderemos por cada uno de los dos conceptos, sino además se pretende encontrar la manera de vincularlos, a fin de comprobar que el acercamiento que ambos países han tenido desde el año 2000, primero en cuestiones migratorias y luego en seguridad traen consigo una nueva etapa en la relación bilateral.

## 2. Visiones en torno a la seguridad y la migración

En el capítulo anterior se describió la relación México-Estados Unidos hasta la década de los noventa, haciendo referencia a los principales conceptos que, de acuerdo con la coyuntura internacional del momento y con la situación política interna de ambos países, dominaron los intereses de los actores de los niveles 2.

La presente investigación se centra en el estudio de la relación bilateral al inicio del segundo milenio y, en este periodo, son dos los conceptos que marcan la pauta de la misma: la seguridad y la migración. Para poder analizar la función que dichos conceptos cumplen en la relación México-Estados Unidos y a fin de determinar su impacto en la política interna y exterior de estos socios, es necesario definirlos. A continuación, se exponen algunas definiciones sobre la migración y la seguridad.

Aunque ambos tienen la misma importancia, empezaremos por definir la seguridad, pues hoy en día aparece con mayor frecuencia en la agenda México-Estados Unidos. Como se verá en los siguientes dos capítulos, hay quienes afirman que desde el 11 de septiembre de 2001 la migración, en la agenda bilateral en cuestión, es vista por Estados Unidos como un elemento de la agenda de seguridad y ya no sólo como un fenómeno independiente que debe ser abordado por separado de las cuestiones de seguridad. Sin embargo, también se comprobará que esto es falso.

Partiendo de lo general hacia lo particular, el primer paso será definir la seguridad en su acepción más amplia, para después aprender cómo se inserta en la política mexicana y en la estadounidense. Posteriormente, se intentará llegar a una definición de migración que permita entender al fenómeno, tal y como se presenta en la frontera de nuestro país con Estados Unidos.

### 2.1. Conceptos y definiciones generales sobre Seguridad

En el sentido más amplio, la seguridad es un concepto que proviene del término latino *securitat-securitas* (libre de cuidado)<sup>79</sup>. En términos estatales, la seguridad implica estar libre de peligro, temores, ansiedad o cuidado; un Estado está seguro cuando es libre de

---

<sup>79</sup> Webster's Third New International Dictionary, vol. 2I, Encyclopedia Britannica Inc., EUA, 1986, pp. 2053-2054. Traducción libre.

toda incertidumbre o duda, y también cuando toma medidas para asegurarse contra cualquier ataque sorpresa, espionaje u observación.<sup>80</sup> Sin embargo, el concepto de seguridad no se limita exclusivamente al plano estatal, se le ha utilizado en un sinnúmero de disciplinas y para explicar diferentes situaciones. Esto se debe al hecho de que se trata de un concepto muy subjetivo, en tanto las preocupaciones, peligros, ansiedades o incertidumbres pueden ser tales para algunos actores y no necesariamente para otros. Es decir, cada actor decide cuáles son sus propias amenazas o inseguridades en función de su situación, ubicación, actividades, etc., y las enfrenta en la medida en que se lo permiten sus capacidades y recursos, además de sus intereses.

El concepto clásico de seguridad surgió por primera vez en los escritos de filosofía política de Thomas Hobbes y, al paso del tiempo, fue usado en distintos ámbitos de las ciencias políticas y sociales, entre ellas, Relaciones Internacionales, especialmente en la rama dedicada a los estudios estratégicos. Cada disciplina se ha enfocado en uno u otro aspecto de la seguridad según su campo de estudio y esto ha dado lugar a conceptos como seguridad nacional, colectiva, internacional, alimentaria, medioambiental, económica e incluso humana.<sup>81</sup>

Como cualquier concepto de ciencias sociales, la seguridad no es estática, sino que cambia junto con los factores y actores de cada campo de estudio. En el terreno de Relaciones Internacionales, la seguridad internacional, de manera tradicional, “se refiere al uso de la fuerza...comprende los problemas fundamentales de la guerra y la paz y está directamente vinculada con la existencia del Estado.”<sup>82</sup> Sin embargo, el movimiento inherente a la sociedad internacional ha llevado a un replanteamiento de la seguridad y por ende a un debate teórico al respecto. “Comenzó una amplia discusión sobre los alcances y límites del concepto de seguridad y la definición de amenazas y riesgos. En su desarrollo, ...aparecieron temas de la agenda internacional (el medio ambiente, los derechos humanos, la democracia, el narcotráfico y las reivindicaciones étnicas) como

---

<sup>80</sup> *Idem*. Traducción libre.

<sup>81</sup> Martha Bárcena Coqui, “La reconceptualización de la seguridad: el debate contemporáneo”, en Revista Mexicana de Política Exterior, SRE/IMRED, No. 59, México, febrero de 2000, p.10.

<sup>82</sup> *Ibid.*, p. 12.

asuntos vinculados a la seguridad que, eventualmente, requerirían de la adopción de medidas extremas y no de la negociación y el debate político...”<sup>83</sup>

Dentro del estudio de Relaciones Internacionales, el debate por llegar a una definición relativamente homogénea de la seguridad se ha dado entre representantes del paradigma realista y del idealista. En este sentido, encontramos definiciones contrastantes como las que se incluyen a continuación:<sup>84</sup>

*“Una nación es segura en tanto no esté en peligro de tener que sacrificar valores elementales si desea evitar la guerra, y es capaz, en caso de ser confrontada, de mantenerlos por medio de la victoria en dicha guerra.”*

*Walter Lippman*

*“Seguridad, en cualquier sentido objetivo, mide la ausencia de amenazas a valores adquiridos y, en sentido subjetivo, la ausencia de temor a que tales valores sean atacados.”*

*Arnold Wolfers*

*“En el caso de la seguridad, la discusión es acerca de lograr estar libre de amenazas. Cuando esta discusión se hace en el contexto del sistema internacional, la seguridad es acerca de la habilidad de los Estados y sociedades de mantener su identidad independiente y su integridad funcional.”*

*Barry Buzan*

*“La seguridad estable sólo puede lograrse por la gente y los grupos si no privan a otros de ella; esto puede ser alcanzado si la seguridad se concibe como un proceso de emancipación.”*

*Booth y Wheeler*

Desde hace algunas décadas, la seguridad ha sido vista no sólo como un atributo del Estado ni tampoco como un asunto de *high politics*, sino que se le ha asociado con el individuo y la sociedad en su conjunto, así como con temas económicos, políticos y sociales. Asimismo, en el marco del debate contemporáneo sobre el tema, se ha enfatizado el vínculo entre seguridad interior y exterior, debido a la creciente interdependencia de las naciones. La inestabilidad en un país puede desbordarse y afectar a los demás miembros del sistema internacional, no sólo en el nivel 1, sino también en el 2.

Ahora bien, a pesar de la amplitud y subjetividad del concepto de seguridad, es posible encontrar una definición que sirva para los fines de esta investigación. Para ello,

---

<sup>83</sup> *Ibid.*, p. 13.

<sup>84</sup> Todas estas definiciones fueron tomadas de John Baylis, “International Security in the Post-Cold War Era”, en John Baylis y Steve Smith, *The Globalization of World Politics*, Oxford University Press, New York, 1997, p. 195. Traducción libre. Las tres primeras pertenecen al paradigma realista y la última al idealista.

es necesario mencionar los tres principales enfoques que existen en el debate en torno a la reconceptualización de la seguridad, para posteriormente adoptar uno de ellos y tener una guía de lo que en adelante se entenderá por “seguridad” en la relación México-Estados Unidos al inicio del segundo milenio.

En primer lugar está la corriente tradicionalista, que sostiene que la seguridad no debe ir más allá del plano militar o político, ni tampoco involucrar a actores diferentes al Estado. En segundo lugar, los ampliacionistas afirman que, además de lo militar y lo político, la seguridad debería abarcar temas sociales, económicos y medioambientales, así como incluir actores no estatales. El tercer enfoque lo constituyen los teóricos críticos, quienes señalan que las corrientes tradicionalista y ampliacionista pasan por alto la subjetividad cuestionable de la seguridad; afirman que la única manera de emplear correctamente el término en la sociedad internacional actual es entendiéndola como una construcción social.<sup>85</sup>

En la relación México-Estados Unidos, la seguridad interna de ambos países está estrechamente vinculada con la exterior y, en lo concreto, con la regional. Si se analizan los diferentes factores que ponen en peligro la condición de seguridad de ambos Estados, puede verse que no son meramente militares; el comercio, el narcotráfico, la migración y la economía local de la zona fronteriza constituyen riesgos de desestabilización para los dos países. Por otra parte, vista como un juego de dos niveles, la interacción que se ha desarrollado en materia de seguridad en la relación bilateral desde la firma del TLCAN en la década de los noventa, no sólo ha sido entre los jefes de Estado de los dos países ni tampoco entre entidades gubernamentales, sino que la sociedad civil y ONG han tomado parte.

De este modo, en el marco de la “revolución científica”<sup>86</sup> que está en curso respecto a la seguridad, el enfoque con el cual coincide el presente trabajo es el segundo, el de los ampliacionistas. Dentro de esta corriente, destacan autores como Michael Klare, Daniel Thomas y Michael Intriligator; quienes proponen que la seguridad se conseguirá

---

<sup>85</sup> Martha Bárcena Coqui, *Op. Cit.*, p. 15. Para una explicación más detallada acerca de propuestas concretas de los tres enfoques, véase el texto mencionado.

<sup>86</sup> El término de revolución científica fue empleado por Thomas Khun, en su obra La Estructura de las Revoluciones Científicas, para definir el momento en el cual un paradigma es sustituido por otro (o por una versión renovada del mismo) que permita la inclusión de conceptos, actores y factores nuevos en el sistema internacional, y que no son considerados como relevantes para la aprehensión del objeto de estudio de la ciencia por el paradigma vigente.

sólo si existe una cooperación institucionalizada entre los países<sup>87</sup>, es decir, sólo si la cooperación se realiza a través de instituciones sólidas que permitan regular los mecanismos para lograr la seguridad. Estos autores también señalan que la migración y el narcotráfico deben ser considerados como problemas de seguridad.

No obstante la ampliación necesaria del concepto, es preciso señalar que debido a la existencia de cada vez más (y nuevas) amenazas a la seguridad, el aparato militar de países desarrollados (como Estados Unidos) continúa siendo de vital importancia para actuar en caso necesario. Asimismo, en ese país vecino se desarrollan extensas investigaciones sobre tecnología militar que es empleada en la vigilancia de todo lo que pueda ser una amenaza a su seguridad.

Aún cuando la seguridad en el área de la frontera entre nuestro país con su vecino del norte toma en cuenta temas “nuevos”, como la seguridad humana, el comercio o el contrabando, son elementos militares los que se encargan de mantener el orden y vigilar que ninguna amenaza (como el narcotráfico, el tráfico ilícito de mercancías y personas, además de la migración ilegal) provoque problema alguno. Obviamente, los cuerpos encargados del mantenimiento de la seguridad fronteriza hacen uso de tecnología sumamente avanzada, especialmente después del 11 de septiembre, tal como se verá en el capítulo 4.

Las fronteras se vuelven porosas y, día a día, más vulnerables a las amenazas modernas a la seguridad, tales como el narcotráfico, las armas bacteriológicas y el tráfico de personas y mercancías. Aunque las respuestas que los gobiernos dan a estas amenazas también van evolucionando, los ejércitos siguen siendo quienes se encargan de mantener la seguridad nacional. Han desarrollado mecanismos de prevención de riesgos y reacción ante amenazas no sólo en tierra, sino también en el ciberespacio y el espacio aéreo.

Uno de los nuevos fenómenos considerados como amenaza grave es el terrorismo. Este concepto, actualmente el principal enemigo de la seguridad de Estados Unidos, es asociado con una forma de respuesta que el mundo árabe en particular (pero no de manera exclusiva) emplea ante las injusticias e inequidades de distribución del ingreso y el poder del mundo globalizado<sup>88</sup>. Así, “los ataques del 11 de septiembre fueron en cierto

---

<sup>87</sup> *Ibid.*, p. 20.

<sup>88</sup> Estas son sólo dos de innumerables razones de ser del terrorismo.

sentido un clímax de la creciente fragmentación del globo...”<sup>89</sup>, su origen puede verse como un largo proceso histórico pues “el terrorismo se formó y se aceleró como parte de esta fragmentación general<sup>90</sup> que acompañó a los cambios políticos posteriores a la década de los cincuenta. El mundo de la posguerra y el triunfalismo americano eran ideales para las redes privadas terroristas, los cuales parecían expertos en *ju-jitsu* que se movían para usar la fuerza del contrincante para vencer a ese enemigo.”<sup>91</sup> El terrorismo también puede definirse como “el asesinato ilegítimo y deliberado de civiles para fines de castigo o coerción...(y) las tácticas del terror generalmente pretenden servir a una estrategia de coerción. Son un uso de fuerza diseñado para llevar más lejos algún objetivo sustancial.”<sup>92</sup>

Se dijo al inicio que el concepto de seguridad se ha ampliado y ha sido adoptado por diversas disciplinas de las ciencias sociales, de acuerdo con su campo de estudio. Además de seguridad internacional, Relaciones Internacionales hace referencia constantemente a la seguridad colectiva, la seguridad humana y la seguridad nacional.

Así, cabe decir que la Seguridad Colectiva “constituye un método para regular las relaciones de poder entre los diferentes Estados nacionales a través de un sistema parcialmente centralizado de medidas de seguridad. Si bien en última instancia el poder continúa en manos de los distintos Estados soberanos, la autoridad para decidir las cuestiones que afectan al mantenimiento de la paz corresponde a un organismo internacional.”<sup>93</sup>

De acuerdo con la Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, tres corrientes históricas explican la aparición de una nueva forma de relaciones internacionales y, por ende, el desarrollo del concepto de seguridad colectiva que empleamos hoy en día. La primera de ellas es el carácter evolutivo de la moralidad

---

<sup>89</sup> Walter LaFeber, “The Post September 11 Debate Over Empire, Globalization and Fragmentation”, en Political Science Quarterly, Vol. 117, No. 1, primavera de 2002, New York, New York, pp. 3, 5. Traducción libre.

<sup>90</sup> Por fragmentación entiendo la multiplicación de los actores y factores internacionales, tanto en el plano interno como en el internacional, en lo público y en lo privado.

<sup>91</sup> *Ibid.*, p. 6. Traducción libre.

<sup>92</sup> Richard K. Betts, “The Soft Underbelly of American Primacy: Tactical Advantages of Terror”, en Presidential Studies Quarterly, Vol. 117, No. 1, New York, New York, primavera de 2002, p. 20. Traducción libre.

<sup>93</sup> David L. Sillis, (director), Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, Vol. 7, Aguilar S.A. ediciones, Madrid, 1975, p. 523.

práctica, con arreglo al cual ni la pobreza ni la guerra se aceptan ya como algo inevitable. La segunda de dichas corrientes históricas establece que la necesidad de hablar acerca de seguridad colectiva procede de la revolución operada en la tecnología y en la economía mundial. En tercer lugar, la revolución operada en la tecnología y la transformación de las creencias han acentuado la necesidad de instituciones internacionales más racionales y amplias. La razón de ser de un sistema universalizado de seguridad colectiva consiste en hacer frente a las demandas de resistencia a la agresión y de mantenimiento a ultranza de la paz en todo el mundo.<sup>94</sup>

Si bien la seguridad colectiva implica generalmente instituciones internacionales multilaterales (como la Organización del Tratado del Atlántico Norte), vale la pena retomarla en este proceso de definición de conceptos relevantes en la relación bilateral México-Estados Unidos por el hecho de que obliga a los estados a negociar, a ampliar su concepción de interés nacional a fin de tomar en cuenta los intereses de la comunidad internacional como un todo, además de obligarlos a esforzarse en confiar en los demás.<sup>95</sup> Este concepto quizá sirva para explicar la voluntad de llevar a cabo una creciente cooperación (especialmente después del 11 de septiembre) por parte de México y Estados Unidos, además de dar luz sobre la intención de institucionalizarla (por ejemplo, mediante el acuerdo conjunto de seguridad fronteriza de 22 puntos, a revisarse en el capítulo 4 de esta investigación).

La seguridad es una categoría muy compleja que abarca diversos conceptos. Otro de ellos es el de seguridad nacional, mismo que, aún si ha sido usado por los políticos como frase retórica y por los líderes militares para definir sus objetivos políticos, también ha sido adoptado por los científicos sociales para referirse tanto a un concepto analítico como a un campo de estudio. Cuando los científicos sociales hablan del concepto, aluden, por lo general, a la capacidad de una nación para proteger sus valores internos de las amenazas exteriores. El campo de estudio abarca, por consiguiente, todos los intentos por analizar la forma en que las naciones estudian, adoptan y seleccionan las decisiones y las políticas destinadas a aumentar tal capacidad.<sup>96</sup>

---

<sup>94</sup> *Ibid.*, pp. 523-524.

<sup>95</sup> John Baylis, *Op. cit.*, p. 203.

<sup>96</sup> David L. Sillis *Op. cit.*, p. 526.

Fue Walter Lippmann quien definió por primera vez de forma explícita el concepto: “Una nación está segura cuando no tiene que sacrificar sus legítimos intereses para evitar la guerra, y cuando puede recurrir a esta para defenderlos en caso de amenaza.”<sup>97</sup>

La seguridad nacional es un concepto que se originó en el marco de la concepción realista de la política. Por ello, los primeros estudios sobre seguridad nacional se centraron en los problemas militares, pero poco a poco fueron incluyendo conceptos y variables económicas, así como políticas y sociales, pues todas estas áreas son interdependientes.

Por otra parte, desde la década de los setenta fue creciendo el número de investigadores y políticos que consideraron que la seguridad nacional sería imposible de lograr sin la cooperación con otras naciones. Así, el concepto de seguridad internacional se hizo cada vez más popular y se vinculó con el de seguridad nacional, al tiempo que se pugró por el desarme y el control de los armamentos.

Para la disciplina de Relaciones Internacionales, el concepto de seguridad nacional es indispensable, puesto que “el campo de la seguridad nacional, al consistir en el estudio de cómo las naciones adoptan las decisiones y las políticas destinadas a proteger al máximo sus valores internos de las amenazas procedentes del exterior”<sup>98</sup>, abarca uno de los campos de estudio de las primeras: el comportamiento de los actores del sistema internacional. De este modo, la seguridad nacional no sólo es un concepto que sirve a los internacionalistas para vincular la realidad con la teoría, sino que además sirve como elemento práctico a los estadistas o círculos burocráticos que toman las decisiones en cuanto a la política exterior e interna de las naciones.<sup>99</sup>

Este uso práctico del concepto de seguridad nacional permite a los estadistas detallar su agenda interna e internacional de acuerdo con sus intereses, los de la nación en general y con las condiciones del sistema internacional. Es un tema tan delicado que los

---

<sup>97</sup> *Idem*. Traducción libre. En esta cita se hace referencia a la guerra por el simple hecho de que hoy es un tema que ocupa el primer lugar en la agenda de seguridad y política exterior de Estados Unidos; la seguridad no necesariamente se relaciona con la guerra.

<sup>98</sup> *Ibid.*, p. 528. Traducción libre.

<sup>99</sup> Aún si no todos los países, como fue el caso de México hasta hace pocos años, definen o conciben a la seguridad nacional del mismo modo en que Estados Unidos lo hacen; esto es, aún si la seguridad nacional no es parte de las prioridades expresas en la política de los países, es un concepto imposible de separar de la noción de Estado Moderno.

integrantes del nivel 2 de cualquier país ponen mucho cuidado en las negociaciones que se llevan a cabo en el nivel 1 y que pudieran afectar la seguridad nacional. Pero lo más interesante de la practicidad del concepto es el hecho de que puede estirarse o estrecharse para abarcar más o menos elementos, según quién, cómo, dónde y cuándo se toman decisiones al respecto.

En el siguiente apartado se analizan las concepciones mexicana y estadounidense de seguridad nacional, pero antes de detallarlas, es necesario advertir que ambas son incompatibles; así lo han sido desde un principio y continúan siéndolo hasta nuestros días, aún si desde el 11 de septiembre México intentó adaptarse al concepto estadounidense, como se verá más adelante.

### 2.1.1. Seguridad Nacional para México

La seguridad nacional para nuestro país se define en términos muy diferentes a los estadounidenses en parte por el papel que hasta ahora ha jugado en el sistema internacional y también por los principios constitucionales de política exterior que establecen la postura pacifista y de no intervención.

Hasta la década de los ochenta, había en México una tendencia a circunscribir el concepto de seguridad nacional a preocupaciones internas y una resistencia considerable a trazar una agenda de amenazas explícitas a la seguridad. La principal manera de conseguir la seguridad interna y por ende la seguridad nacional, era mediante la coerción.<sup>100</sup> De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo de 1983, la seguridad era “el desarrollo integral de la nación, como una herramienta para mantener el estado de libertad, paz y justicia social dentro del marco constitucional. El rol de las fuerzas armadas era colaborar en, ayudar o contribuir a la seguridad nacional”<sup>101</sup>, en lugar de garantizarla, como en Estados Unidos. Hasta 1988 la seguridad se vinculó con desarrollo, soberanía, sucesos nacionales y control interno sobre la oposición mediante el uso de la fuerza y otros medios.

---

<sup>100</sup> Sergio Aguayo, “Mexico’s Definition and Use of ‘National Security’: Toward a New Concept for the 1990s”, en Riordan Roett, (ed), Mexico’s External Relations in the 1990s, Lynne Rienner Publishers, Boulder & London, 1991, p. 59.

<sup>101</sup> *Ibid.*, p. 60. Traducción libre.

A partir del Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994, y como consecuencia de los cambios económicos que se dieron en México (apertura de la economía y un modelo neoliberal, como ya se esbozaron en el capítulo anterior), la seguridad nacional se volvió mucho más importante, se vinculó más con hechos internacionales que internos y con la ampliación de las amenazas a ella (así el narcotráfico se definió como una de las principales amenazas), pero siguió conceptualizándose más como seguridad del Estado y no de México y sus habitantes. Asimismo, la seguridad mexicana continuó siendo fundamentalmente la defensa de la Patria.

De acuerdo con José María Ramos, “se desconoce formalmente si existe una política de seguridad nacional del nuevo gobierno mexicano. La estrecha relación con Estados Unidos en materia de cooperación económica, antidrogas, migratoria y en parte policiaca, refleja que se mantiene un enfoque militar con Estados Unidos.”<sup>102</sup> Asimismo, en el gobierno de Vicente Fox, tanto antes del 11 de septiembre, como después de esta fecha, se ha visto la falta de una estrategia de seguridad nacional definida, a pesar de que por primera vez se creó la figura de Consejero de Seguridad Nacional y del Consejo de Seguridad Nacional.<sup>103</sup> Por si esto fuera poco, “prevalece una débil capacidad de negociación política del gobierno de Vicente Fox ante un Congreso dividido, un riesgo adicional para cimentar un sistema de seguridad e inteligencia nacional que esté adecuadamente regulado por las leyes. De prolongarse esta debilidad, se perdería la oportunidad de realizar un mejor escrutinio legislativo y social sobre la información, las actividades y el destino de los recursos de las instituciones de seguridad nacional...Se preservaría la propensión de los futuros gobiernos a asumir la seguridad nacional como un instrumento para la defensa de los intereses de elites políticas o, en su defecto, para fines represivos.”<sup>104</sup>

Después del 11 de septiembre México no ha hecho cambios fundamentales en su estrategia de seguridad nacional; los ataques terroristas no ocurrieron en nuestro territorio. No obstante, sí se ha visto obligado a alinearse con Estados Unidos y poner

---

<sup>102</sup> José María Ramos García, Ponencia presentada en el XV Encuentro Internacional de Ciencias Sociales, XV Feria Internacional del Libro 2001, *La Dimensión Sociopolítica de la Globalización en América Latina*, Mesa, Seguridad nacional y soberanía en la nueva arena de las relaciones internacionales, Guadalajara, Jal., 27 noviembre de 2001, p. 26.

<sup>103</sup> Acerca de la creación del Consejo de Seguridad Nacional vease el Plan Nacional de Desarrollo, sus objetivos, estructura y funciones, véase el Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006.

<sup>104</sup> Pedro Isnardo De la Cruz Lugardo, “Indefinición estratégica”, en *Enfoque*, p. 19.

atención en la seguridad regional de la zona fronteriza del norte. De esta manera, la seguridad nacional mexicana también se ha extendido al plano regional y, por haber iniciado intercambios de información y servicios de inteligencia con Estados Unidos, que a su vez ha establecido una red de intercambio en todo el globo, a nivel mundial<sup>105</sup>.

De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo para el periodo 2001-2006, la seguridad nacional debe ser entendida no sólo como seguridad del régimen, sino como la del país y todos sus ciudadanos. A inicios de la administración se creó un consejo de seguridad nacional, a cargo de Adolfo Aguilar Zínser, el cual estableció que esta nueva visión debía cumplir con la tarea de perseguir el interés nacional y no sólo el interés del grupo en el poder. En este sentido, una estrategia de seguridad nacional adecuada para el “cambio” que vive México a inicios del nuevo milenio necesariamente debe tomar en cuenta los factores nuevos en el país y en el mundo, tanto políticos como económicos.<sup>106</sup>

Una de las prioridades iniciales (pero ya no vigentes) del gobierno de Vicente Fox fue contar con sistemas de información eficientes para conocer las amenazas a las que México pudiera enfrentarse y conformar así una “agenda de riesgo sistematizada confiable para prever aquellas amenazas que pongan en peligro el bienestar de la población, la estabilidad de las instituciones del Estado, la sustentabilidad del desarrollo o vulneren la integridad de nuestro territorio.”<sup>107</sup> De acuerdo con Adolfo Aguilar Zínser, todo lo que pueda afectar a la sociedad en su conjunto e impedirle lograr el desarrollo, así como todo aquello que vulnere a México, deben considerarse como amenazas a la seguridad nacional.<sup>108</sup>

Buscando cumplir de la mejor manera el propósito de garantizar la seguridad nacional, la Presidencia de la República consideró necesario crear una figura institucional dotada de recursos y autoridad suficiente. Así, el Centro de Investigación y Seguridad

---

<sup>105</sup> Esto al revisar la expedición de visas a personas del Medio Oriente, puesto que los ataques terroristas del 11 de septiembre fueron perpetrados por individuos de esa parte del mundo. Estados Unidos teme que puedan volver a atacar y que lo hagan entrando por cualquiera de sus dos fronteras.

<sup>106</sup> Estos nuevos factores pudieran ser el comercio exterior en los volúmenes en los cuales se da hoy en día, la cooperación internacional como clave para generar beneficios para todas las naciones del mercado capitalista mundial, la vinculación que existe entre el medio ambiente y los recursos o materias primas para la producción, el impacto del comercio exterior en los niveles socioeconómicos de las sociedades del mundo, especialmente en las de países menos desarrollados, entre otros.

<sup>107</sup> Plan Nacional de Desarrollo, en <http://pnd.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=48>.

<sup>108</sup> Adolfo Aguilar Zínser, “El concepto de seguridad nacional en México. Fortalezas y debilidades a inicios del siglo XXI”, en Athanasios Hristoulas, (coord), Las relaciones cívico-militares en el nuevo orden internacional, ITAM, México, 2002, p. 345.

Nacional fue planteado como el pilar institucional fundamental para garantizar la seguridad de México<sup>109</sup>. Toda la información que este Centro arrojara, aunada a los objetivos, estrategias y planeación de políticas públicas serviría para crear una definición “actualizada” del interés nacional y la seguridad nacional, esto es, incluir en el interés nacional elementos tales como: la participación más activa del país en el mundo; la entrada a nuevos mercados (como el japonés) para compensar la fuerte dependencia económica y política que se tiene con Estados Unidos; el generar mayor riqueza y distribuirla en una mejor forma, entre otros.

Así, con base en lo anterior, podemos observar que la seguridad nacional en el sexenio de Vicente Fox fue concebida en un principio como un punto de interés fundamental, y para cuya defensa era necesario elaborar una estrategia diferente a las anteriores. Asimismo, se entiende que, tomando en cuenta la visión de “cambio”, de modernidad y de desarrollo democrático de México, el gobierno actual trataría de ampliar la concepción de seguridad nacional, de modo que se incluyeran más elementos “nuevos” que pudieran poner en juego el bienestar del país en su totalidad. La paz, la democracia, la inseguridad pública, la corrupción, la mala distribución del ingreso en la sociedad mexicana, temas medioambientales (como la carencia de agua o la contaminación), el terrorismo, el comercio internacional, el crimen organizado y muchos otros más debían formar parte de la agenda de seguridad nacional de México.

Aunado a esto, se previó la creación de un marco jurídico que fuese capaz de vigilar el cumplimiento de la doctrina de seguridad nacional y que diera seguimiento al proceso institucional que se encargaría no sólo de determinar la agenda de seguridad nacional, sino también de emplear tantas dependencias gubernamentales como fuera necesario y ya no sólo la Secretaría de la Defensa, Gobernación y la Comisión de Orden y Respeto.

No obstante los planes que la administración Fox tuvo de llegar al fin a un concepto moderno, claro, concreto y detallado de seguridad nacional, la ley de seguridad

---

<sup>109</sup> El CISEN fue creado en 1989, pero sus atribuciones, organización y diversos aspectos de funcionamiento interno fueron modificados con base en lo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de julio de 2002. Fuente: Antecedentes del Centro de Investigación y Seguridad Nacional, en <http://www-cisen.gob.mx>.

nacional no pudo ser aprobada en enero de 2001. Sin un marco jurídico que regulara todo el proceso de formación y aplicación de la estrategia nada fue posible.

Permaneció así la vaguedad de la agenda de seguridad nacional en nuestro país y estamos hoy mucho más lejos de alcanzar un concepto verdaderamente mexicano al respecto. Los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 trajeron consigo un cambio tan fuerte en el acontecer mundial y sobre todo en la política estadounidense, que las interacciones entre las naciones comenzaron a desarrollarse en torno al intento por evitar actos similares en el futuro y castigar a los responsables de los ya ocurridos.

Aunque será el tema fundamental del último capítulo de este trabajo, y se discutirá la seguridad nacional estadounidense en el siguiente apartado, conviene decir desde ahora que luego del 11/09 Estados Unidos defendió de manera mucho más enérgica su seguridad nacional y extendió este concepto para incluir ámbitos o asuntos que no necesariamente consideraba como de seguridad, al tiempo que militarizó las acciones para defenderse. Es decir, si bien se siguió concibiendo como económica, política, social y estructural, la seguridad nacional estadounidense volvió a priorizar lo militar como elemento fundamental para la garantía de la seguridad en su conjunto.

Pero nuestro vecino del norte necesitaba forzosamente de la cooperación mexicana, pues comparten una frontera que es fuente de amenazas a la seguridad nacional. Así, emprendieron una serie de mecanismos de cooperación en este ámbito (fundamentalmente fronteriza) que automáticamente llevaron a México a intentar adaptarse al concepto estadounidense de la seguridad.<sup>110</sup>

Esto es lo más relevante respecto a la concepción mexicana. El siguiente apartado detallará cómo se le define en Estados Unidos, lo cual servirá para entender mejor el concepto que México decidió adoptar a finales del año 2001.

### 2.1.2. Seguridad Nacional para Estados Unidos

Una vez que cayó el muro de Berlín, la política exterior estadounidense ha buscado ser flexible, decisiva y sobre todo, considerar los intereses a largo plazo en materia de

---

<sup>110</sup> Este se caracteriza por la militarización, tanto de la protección de sus fronteras, como del control de sus sistemas de inteligencia, además de la fuerte participación del Departamento de Defensa en todos los ámbitos de la política nacional e internacional.

seguridad. De acuerdo con Eugene Rostow, “el interés vital en seguridad nacional de Estados Unidos es el funcionamiento efectivo del sistema de estados como un sistema de paz general.”<sup>111</sup> De este modo, es necesario comprometerse a formular una estrategia de alianza con otros países con base en el deseo de alcanzar un sistema económico libre y abierto, además de evitar que un solo país, o un pequeño grupo de ellos dominen por la fuerza algún rincón del mundo.

En la década de los noventa, el objetivo del presidente estadounidense George Bush (1988-1992) fue lograr la supervivencia de Estados Unidos como una nación libre e independiente, con sus valores fundamentales intactos y sus instituciones y su población aseguradas.<sup>112</sup> De manera general, la seguridad nacional de ese país a partir del fin de la Guerra Fría, fue:

- ☑ Evitar cualquier agresión que pudiera amenazar su seguridad, ya sea por medios pacíficos o, en última instancia, mediante el uso de la fuerza militar, todo ello para defender los intereses estadounidenses y los de sus aliados.
- ☑ Tratar de manera efectiva las amenazas contra la seguridad del país y de sus ciudadanos, incluyendo a aquélla que representa el terrorismo internacional.
- ☑ Mejorar la estabilidad estratégica mediante la consecución de acuerdos sobre controles justos y veraces de armamentos, la modernización de la prevención, el desarrollo de tecnologías para defensa estratégica y el fortalecimiento de las capacidades convencionales.
- ☑ Prevenir la transferencia de tecnologías militares críticas a grupos o países hostiles, especialmente aquéllas que consistan en armas de destrucción masiva.
- ☑ Reducir el tráfico de drogas ilegales a Estados Unidos.
- ☑ Dado que la seguridad nacional y la fortaleza económica son indivisibles, es necesario promover una economía fuerte, próspera y competitiva.
- ☑ Promover el estado de derecho y las soluciones diplomáticas a los conflictos regionales.

---

<sup>111</sup> Eugene Rostow, Toward Managed Peace. The National Security Interests of the United States, 1759 to the Present, Yale University Press, USA, 1993, p. 367. Traducción libre.

<sup>112</sup> George Bush,, National Security Strategy of the United States: 1990-91, Brassey’s (US) Inc., Virginia, 1990, pp. 6-8. Traducción libre.

- ☑ Apoyar financiamiento, comercio y políticas de inversión que promuevan el desarrollo económico y el progreso social y político.
- ☑ Fortalecer y expandir la comunidad de naciones libres que comparten un compromiso hacia la democracia y los derechos individuales.
- ☑ Establecer una relación de socios con aliados y compartir de una manera más intensa las responsabilidades y el liderazgo global.
- ☑ Forjar instituciones internacionales más efectivas en la promoción de la paz, el orden mundial y el progreso político, económico y social.<sup>113</sup>

Como podemos ver, Estados Unidos concibió la seguridad nacional durante toda la década de los noventa, no sólo en términos militares, sino también incluyendo en la agenda temas económicos y “problemas globales”<sup>114</sup>, como terrorismo, crimen organizado, narcotráfico, migración sin control y medio ambiente. Subrayó la estrecha relación entre asuntos internos e internacionales y sostuvo la firme convicción de que mantendría la posición de nación hegemónica<sup>115</sup> en el nuevo sistema multipolar internacional, tal como lo ha hecho desde la década de los cuarenta, cuando el entonces presidente Harry Truman decidió lanzar la bomba atómica en Hiroshima, haciendo un fuerte énfasis en la seguridad militar.

Así, a lo largo de los años, y especialmente durante los noventa, gastó una considerable suma de dinero en escudos antimisiles y otras innovadoras tecnologías de defensa, a la par que literalmente obligaba a otras naciones a cooperar con sus estrategias de seguridad nacional.<sup>116</sup> Asimismo, procuró expandir su concepto de democracia alrededor del globo, pues este sistema político favorece al libre comercio, otro elemento fundamental para la hegemonía estadounidense.

---

<sup>113</sup> *Ibid.*, pp. 8-12. Traducción libre.

<sup>114</sup> Tal como los define Lilia Bermúdez en su artículo “La seguridad nacional de Estados Unidos: reconceptualización y tendencias”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, SRE/IMRED, No. 59, México, febrero de 2000, p. 38.

<sup>115</sup> Por nación hegemónica entiendo la condición de supremacía o liderazgo de un país. Cuando un país o una nación son hegemónicos, se presume que no hay ningún otro actor en el sistema internacional que pueda alcanzar los mismos niveles de desarrollo y por ende puede “monopolizar” algún ámbito de la vida política internacional.

<sup>116</sup> Ejemplo de esto pudiera ser su intervención en los Balcanes y en la Guerra del Golfo Pérsico, donde, si no controlaba los conflictos que ahí se daban, sus intereses económicos o su papel como defensor de la democracia, la libertad y la paz internacional, peligraban.

Aquí conviene apuntar que en el nivel 2 de ese país ha existido un fuerte apoyo a esta idea de la hegemonía estadounidense. En la primavera de 1997 surgió el Proyecto para el Nuevo Siglo Estadunidense (The Project for the New American Century), una organización educativa no lucrativa que pretende promover el liderazgo global de Estados Unidos, partiendo de la afirmación de que la política exterior y de defensa de ese país no pueden perder el rumbo que siguieron durante la administración conservadora de Ronald Reagan (1981-1988), donde se fortaleció el Ejército, se promovieron los valores políticos estadounidenses alrededor del mundo y se ejerció una política exterior enérgica. De este modo, miembros del proyecto como Paul Wolfowitz, Dick Cheney (actual vicepresidente de Estados Unidos), William J. Bennett, Jeb Bush (hermano del presidente George W. Bush y gobernador del estado de Florida), Donald Rumsfeld (Secretario de Defensa), Dan Quayle, Donald Kagan, Francis Fukuyama, por mencionar algunos, exigen “un incremento en el gasto para defensa; proponen fortalecer los vínculos con aliados democráticos a la par que se combaten los regímenes autoritarios, promover la causa de la libertad económica y política en el mundo, e instan a todos a aceptar la responsabilidad del rol único de Estados Unidos de preservar y extender un orden internacional amigable con la seguridad, la prosperidad y los principios estadounidenses.”<sup>117</sup> Esta determinación de buscar a toda costa la hegemonía militar, política y económica estadounidense en el nuevo milenio se refleja en la política exterior de George W. Bush después de los atentados del 11 de septiembre, como se verá en el siguiente capítulo.

Por otra parte, en los años noventa México figuraba como aliado fundamental en la seguridad estadounidense en el área fronteriza, por ser expulsor y país de tránsito de migración indocumentada, y en el aspecto económico, pues el TLCAN fue un elemento importante en la economía estadounidense. Además, nuestro país ha sido visto por Estados Unidos como puente para América Latina, donde tiene fuertes intereses económicos y geopolíticos.

Respecto a la cuestión fronteriza, hemos mencionado ya que durante la década de los noventa el problema migratorio era visto por Estados Unidos como una transgresión a su soberanía y un problema de seguridad nacional en cuanto a que se ponía de manifiesto la porosidad de sus fronteras, a la par que afectaba sus políticas de gasto público (y vimos

---

<sup>117</sup> New American Century Project, “Principles”, en <http://www.newamericancentury.org>, Traducción libre.

ya que una economía sana es parte fundamental de una seguridad nacional plena) y mermaba de alguna manera la “protección” a sus ciudadanos en el sentido de ocupación de empleos. Así, la migración, aunque ligada a la seguridad nacional por ser un tema interméstico, ha sido más bien un tema de política interna.

Sin embargo, luego de los atentados del 11 de septiembre, en los que Estados Unidos fue víctima de actos violentos, se ha visto que su estrategia de seguridad nacional estaba dirigida únicamente a armas y situaciones de grandes dimensiones y provenientes del exterior de sus fronteras. Los ataques se realizaron con aviones comerciales de aerolíneas estadounidenses, en vuelos que partieron de sus propios aeropuertos y por gente que había vivido y se había entrenado en ese país (que además sólo llevaba armas blancas).

Resultó urgente modificar su estrategia de seguridad nacional. Así, tanto para Estados Unidos como para otras naciones del mundo, “el concepto de seguridad debe ampliarse [aún más de lo que en las últimas décadas se había visto] para incluir en él problemas como el del tráfico de drogas, la violencia asociada a la droga y la criminalidad, la migración y los refugiados, la degradación ambiental y la descomposición del orden público, ante la evidencia de formas diversas de violencia interna. Estas nuevas amenazas para la seguridad derivan de la debilidad de los Estados y la falta de legitimidad política y a su vez, de la incapacidad de los Estados para proveer condiciones mínimas de orden público dentro de sus fronteras.”<sup>118</sup> Ahora la seguridad nacional estadounidense se entrelaza cada vez más con la seguridad internacional y en gran medida con la seguridad regional de América del Norte. Así, ha priorizado la adopción de iniciativas como el plan conjunto de seguridad fronteriza con México y uno similar con Canadá, a fin de prevenir cualquier situación de inseguridad en la región que pudiera convertirse en un problema fuerte de seguridad de su territorio nacional.

Hemos visto ya las agendas y concepciones de seguridad nacional tanto de México como de Estados Unidos, entendiendo el desarrollo que han tenido a lo largo del siglo XX y hasta llegar al nuevo milenio. Asimismo, aunque en el capítulo cuarto se ahondará más en el tema, se mencionaron los cambios que el 11 de septiembre ocasionó en la estrategia de ambos países. Si bien el concepto de seguridad, como se dijo al inicio

---

<sup>118</sup> José María Ramos García, *Op. Cit.*, p.18.

de este capítulo, es sumamente amplio, para fines de este trabajo los aspectos abordados son suficientes para entender la relación bilateral en esa materia. Es momento de esbozar una definición del fenómeno migratorio.

## 2.2. Definiciones básicas de migración

La migración humana consiste en el cambio definitivo de residencia, por un individuo o grupo, excluyendo a movimientos tales como el nomadismo y la mano de obra migrante. Puede clasificarse como interna y externa, voluntaria o forzada. La legal o ilegal voluntaria se realiza con el fin de buscar un mejor nivel de vida; la forzada incluye expulsiones durante guerras y transporte de esclavos o prisioneros. Las primeras migraciones se dieron desde África a todos los continentes excepto la Antártida en un periodo de 50,000 años. Las migraciones masivas modernas se dieron de Europa hacia América entre 1492 y 1980 y la migración forzada de 20 millones de personas de África a Norteamérica para trabajar como esclavos. A raíz de la revolución industrial han incrementado las migraciones internas, de zonas rurales a urbanas.<sup>119</sup>

De acuerdo con la Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, la migración puede concebirse desde dos ámbitos: lo social y lo económico. Dentro del segundo, se refiere fundamentalmente a los impactos económicos que tiene el movimiento de mano de obra tanto para la zona expulsora, como para la receptora. Más adelante, cuando nos concentremos en el caso de la migración México-Estados Unidos, se ahondará en este rubro. Además, es necesario tomar en cuenta que la migración también se concibe desde un punto de vista político.

Dentro de los aspectos sociales tenemos que una migración es “el desplazamiento de personas a una distancia significativa y con carácter relativamente permanente.”<sup>120</sup> Para ampliar más esta definición, vale la pena mencionar que, de acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas, una migración es permanente cuando alguien emigra por un año o más. Pero, dependiendo del propósito para el cual se realice la estadística, algunas veces los desplazamientos por breve tiempo se pueden considerar

<sup>119</sup> Merriam-Webster's Collegiate Encyclopedia, Merriam-Webster, Inc., Springfield, Massachusetts, U.S.A, 2000, p. 1067. Traducción libre.

<sup>120</sup> David Sillis, *Op. Cit*, p. 93. Traducción libre.

como migraciones; cada analista deberá adaptar a sus necesidades los datos de que se disponga.

El término “significativa” se refiere a que una migración sea digna de estudiarse.<sup>121</sup> Así, se distingue entre las internacionales y las internas. El movimiento generalmente se da por razones económicas, aunque también, en algunos periodos de la historia, se ha dado por persecuciones religiosas o falta de libertad política, además de desastres naturales. Los factores que “empujan” y que “tiran” la migración no distribuyen su fuerza por igual, sino que se lleva a cabo por el fenómeno conocido como selección migratoria, la cual determina la significación del movimiento y el número de emigrantes; toda migración debe analizarse en el marco de su contexto cultural.

Existen las siguientes tipologías de migración: innovadoras (donde los migrantes buscan novedad) y conservadoras (cuando los migrantes se alejan de cambios ocurridos en su entorno normal); forzosa o impulsada y libre; también existe la migración en masa. “Esta tipología indica que la selección migratoria se ordena a lo largo de un continuo, desde la emigración total en un extremo a la no migración absoluta en el otro”.<sup>122</sup> La más importante de todas estas distinciones es aquella entre la migración en masa y todas las demás.

Dentro de la categoría de migración, encontramos un concepto llamado “mano de obra migrante”, mismo que es fundamental para la presente investigación. Consiste en todos los trabajadores no calificados que se mueven de una región a otra para ofrecer sus servicios durante una temporada o una estación del año. En América del Norte, la mano de obra migrante se emplea generalmente en la agricultura y se mueve de sur a norte siguiendo las cosechas. El mercado de mano de obra migrante generalmente es desordenado y conlleva a la explotación de los trabajadores.<sup>123</sup>

La migración de mexicanos hacia Estados Unidos incluye a residentes (también llamados pobladores) y jornaleros (o residentes viajeros), tanto legales como ilegales, además de ciudadanos naturalizados estadounidenses. Los primeros son aquellos que se quedan a vivir en el país vecino, ya sea de manera legal o ilegal. Los jornaleros son aquellos cuya residencia principal es México, pero laboran por temporadas en Estados

---

<sup>121</sup> *Idem.*

<sup>122</sup> *Idem.*

<sup>123</sup> Merriam-Webster's, *Op. Cit.*, p. 1067.

Unidos. El último tipo de migrante corresponde a aquél que llega a Estados Unidos y, cumpliendo con los requisitos que marca la ley de ese país, se naturaliza para adquirir la ciudadanía y acceder a todos los beneficios que ésta conlleva.<sup>124</sup>

De acuerdo con lo expuesto en el Estudio Binacional sobre Migración<sup>125</sup>, el fenómeno de migración de mexicanos hacia Estados Unidos o cualquier otra parte del mundo puede ser analizado con base en varias características de los migrantes, como son su tipo, género, patrones históricos de reclutamiento de trabajadores y el mercado de trabajo en el que laboran.

La migración México-Estados Unidos se lleva a cabo mediante circuitos institucionalizados que fueron creados a lo largo del tiempo, pues este fenómeno de movimiento de personas se ha vuelto cotidiano. El establecimiento de mexicanos en el país vecino ha dado pie a un “intercambio diario de información entre gente que se ha ido ‘del otro lado’ y miembros de su comunidad que se han quedado en su lugar de origen”<sup>126</sup>, y esto a su vez ha llevado a la creación de una comunidad transnacional.

Cifras arrojadas por el Censo de Estados Unidos en el año 2000 muestran que el número de extranjeros ilegales en ese país ascendió a 8.5 millones en 2000, y podría incrementarse en cifras de 465,000 individuos por año; de estos inmigrantes ilegales, 54% es de origen mexicano. Asimismo, existen 8.8 millones de residentes estadounidenses nacidos en México, lo que representa un 29% del total de inmigrantes en Estados Unidos y los mexicanos suman la cifra de 59% de la población latina total de ese país.<sup>127</sup>

Por último, y aunque será retomado en el siguiente apartado, cabe mencionar que las comunidades mexicanas en Estados Unidos mantienen vínculos tan estrechos con México que recientemente han comenzado a participar activamente en el desarrollo de sus lugares de origen, tanto económica como políticamente. El gobierno mexicano en el sexenio 2000-2006 ha buscado acercarse a ellos, no sólo concibiéndolos como

---

<sup>124</sup> Walter F. McDonald, “México, Estados Unidos y el Nexo migración-crimen”, en John Bailey y Jorge Chabat (comps), Crimen Transnacional y Seguridad Pública. Desafíos para México y Estados Unidos, Plaza & Janes, México, 2003, p. 509.

<sup>125</sup> Estudio binacional México-Estados Unidos sobre migración, SRE, México, 1999.

<sup>126</sup> Gaspar Rivera-Salgado, “Cross-Border Grassroots Organizations and the Indigenous Migrant Experience”, en David Brooks & Jonathan Fox, Cross-Border Dialogues. U.S.-Mexico Social Movement Networking, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego, La Jolla, CA, 2002, p. 260. Traducción libre.

<sup>127</sup> *Idem*. Traducción libre.

ciudadanos mexicanos, sino también quizá como un elemento de apoyo para acercarse al gobierno federal estadounidense.

Con base en todo lo anterior, podemos tener una idea más clara de qué es la migración. No obstante, es necesario apuntar que, al igual que la seguridad, se trata de un fenómeno que puede percibirse de acuerdo con el criterio de quien esté estudiándolo. Así, es posible entender por qué Estados Unidos y México conciben a este tema de la agenda bilateral de manera diferente y buscan abordarlo también de modos alternos. El siguiente apartado servirá para saber la concepción que ambos países tienen de la seguridad y la migración hoy en día y la relación preliminar que pudiera establecerse entre ambos conceptos.

### 2.3. La seguridad y la migración en el plano interno de México y Estados Unidos.

Como se dijo en el apartado anterior, la seguridad se ha convertido en un concepto muy amplio desde hace algunos años. Al incluir en su agenda temas como el crimen organizado transnacional, la migración y la economía, se vislumbra la posibilidad de vincular más factores a la condición de seguridad o inseguridad de un país.

Uno de los objetivos de la presente investigación es encontrar el vínculo entre la seguridad y la migración en la relación bilateral México-Estados Unidos al inicio del segundo milenio, especialmente después del 11 de septiembre. Para cumplir con esta tarea, conviene recordar que el concepto de seguridad al que se hará referencia es aquél que considera que existe un vínculo estrecho entre la seguridad interna y la exterior.

Por un lado, es importante tomar en cuenta la capacidad del Estado para satisfacer las necesidades básicas de su población y evitar así que ésta proteste por canales políticos u otros alternativos (como el terrorismo o la violencia); esta seguridad estructural dependerá de los recursos de los cuales disponga el Estado, incluyendo la tecnología, y de la coyuntura interna e internacional.<sup>128</sup>

---

<sup>128</sup> Nazli Choucri proporciona una explicación en términos matemáticos de la proporción entre cada elemento, pero para fines de esta investigación basta con plantearlo en términos sencillos. Nazli Choucri, "Migration and Security: Some Key Linkages", *Journal of International Affairs*, vol 56, no. 1, Fall, 2002, pp. 97-123 Traducción libre.

Por el otro, un país está más o menos seguro según se lo permita el mundo. Después del 11 de septiembre, Estados Unidos ve en casi todos a un enemigo potencial y por esto se ha empeñado en formar una línea de aliados que compartan su concepto de que la seguridad implica fortalecer controles migratorios, evitar la proliferación de armas de destrucción masiva o bacteriológicas y establecer sistemas de inteligencia altamente eficientes. De este modo, la suma de la seguridad estructural, la militar y la del Estado como régimen representa la seguridad nacional de un país.<sup>129</sup>

Ahora bien, en el ámbito interno, uno de los elementos determinantes de la seguridad estructural es la población del Estado, pues el régimen de gobierno deberá tomar en consideración el tamaño y las necesidades de ésta a fin de distribuir adecuadamente los recursos con los que cuenta para hacer frente a todas las exigencias. Este es un primer punto donde la migración puede vincularse a la seguridad, puesto que las migraciones pueden perturbar, en mayor o menor medida, según sea el caso, la generación y distribución de recursos. Esto es importante para el análisis que nos atañe, considerando que nuestro vecino pasa por un momento económicamente menos favorable que hace algunas décadas.<sup>130</sup>

En Estados Unidos, la preocupación fundamental de la población es su bienestar económico y social y garantizan esa seguridad mediante canales políticos propios de un país democrático. Esto es, vota por quienes prometen cumplir adecuadamente con las obligaciones de un Estado para con su sociedad. De no quedar satisfecha, el sistema político estadounidense le da la posibilidad de ejercer presión, política y legítimamente, hasta que sus demandas sean escuchadas; si lo considera necesario remueve del poder al grupo gobernante y ocupa los mandos con nuevos actores. Por ello, y como ya se ha mencionado anteriormente, el Ejecutivo estadounidense es sumamente cuidadoso en controlar los factores que pudieran mermar la seguridad de su país, ya sea en el plano militar, del régimen de gobierno o bien en lo estructural.

La percepción de los estadounidenses respecto a la migración oscila entre su bondad y su inconveniencia: “por un lado, los americanos han romantizado a la

---

<sup>129</sup> Véase el documento National Strategy for Combating Terrorism, United States Government, febrero de 2003.

<sup>130</sup> Como se apuntó ya en la introducción, diversos documentos del U.S: Census Bureau realizan análisis detallados acerca de los niveles de crecimiento y distribución del ingreso.

inmigración y descrito a Estados Unidos como una ‘nación de inmigrantes’ única...Por otro lado, la inmigración se ha percibido frecuentemente como una amenaza a la unidad y coherencia de una sociedad de por sí turbulenta, especialmente cuando la inmigración es cuantiosa, carece de diversidad en cuanto a la nacionalidad, lengua, religión, etc., o bien se concentra en lugares específicos.”<sup>131</sup> Desde la década de los ochenta la corriente dominante ha sido aquella que percibe a la inmigración de mexicanos, especialmente de forma ilegal, como un problema que requiere una solución por parte de su gobierno, pues los inmigrantes ocupan empleos que pudieran ser necesarios para estadounidenses; llevan consigo una cultura y una lengua que impacta al lugar donde se establecen y esto definitivamente atenta contra el sentimiento nativista prevaleciente en ese país.

Esta postura se mantuvo a lo largo de la década de los noventa y ha permanecido vigente al inicio del segundo milenio. El apoyo del 70 a 90% de la población de nuestro vecino del norte respecto al control de la inmigración ilegal, y que se materializó con las leyes y operaciones descritas en el capítulo 1, ha continuado latente.

Un ejemplo claro de que la sociedad de Estados Unidos hace uso de diversos canales para garantizar su seguridad estructural, controlando de alguna manera la inmigración ilegal, es el hecho de que durante la segunda administración Clinton la cámara alta del Congreso estuvo dominada por el Partido Republicano y este partido se caracteriza por ser duro contra la inmigración.<sup>132</sup>

No obstante, esta tendencia hacia el repudio de los mexicanos en Estados Unidos se suavizó en el año 2000, pues el presidente George W. Bush, a pesar de ser republicano, ganó popularidad entre la comunidad latina (obtuvo el 35% del total del voto latino en las elecciones presidenciales de 2000)<sup>133</sup> al concebir una solución “compartida” al flujo de migrantes mexicanos hacia Estados Unidos, mediante la cooperación para el desarrollo de

---

<sup>131</sup> Michael S. Teitelbaum, “Mutual Ambivalence, Mutually Misunderstood: Mexico-U.S. Immigration Issues”, en Riordan Roett., Mexico and the U.S. Managing the Relationship, Westview Press, Boulder & London, 1988, pp.134-135. Traducción libre.

<sup>132</sup> Dentro de los círculos oficiales de Estados Unidos, los miembros del Partido Demócrata generalmente son más tolerantes a la inmigración. Por ejemplo, en el 2003 la gobernadora del estado de Arizona, Janet Napolitano, declaró que estaba dispuesta a apoyar al presidente Fox en la firma del acuerdo migratorio que había propuesto. Fuente: “Ofrecen cabildear acuerdo migratorio”, en Reforma, <http://www.reforma.com/nacional/articulo/324158>

<sup>133</sup> Stewart J. Lawrence, “The Right Has Room to Woo Latinos”, en Los Angeles Times, <http://www.latimes.com/news/opinion/20010210/t000012529.html>

las zonas expulsoras de migrantes en nuestro país. Esto demuestra que las concepciones pueden cambiar con el paso del tiempo.

Además de esta postura existe otra que encuentra en el fenómeno migratorio México-Estados Unidos algunas ventajas, especialmente de tipo económico. Este es el caso de empresarios y agricultores (como los que cultivan frutas y verduras en California) que se benefician de la mano de obra barata mexicana (y centroamericana). Hay también algunos grupos latinos que buscan defender los derechos de los trabajadores mexicanos en suelo estadounidense<sup>134</sup>; grupos académicos mexicanos y estadounidenses opinaban que una solución al problema debía buscar alternativas diferentes a un sellamiento de la frontera pues, aún cuando implicara la inversión de fuertes sumas de dinero del gobierno en Washington en desarrollo tecnológico y construcción de muros, éstos no evitaban la inmigración ilegal.

A lo largo de la década de los noventa, y con mucho mayor auge cuando en el año 2000 se lanzó la iniciativa de abordar binacionalmente el problema migratorio con base en un acuerdo, organizaciones latinas vieron una gran oportunidad para concretar sus propuestas de apoyar medidas que controlen la inmigración ilegal, garanticen condiciones apropiadas de vida para los trabajadores mexicanos ‘del otro lado’ y al mismo tiempo se beneficie la economía de los dos países involucrados.

Dentro de los grupos que defienden los derechos de los migrantes en Estados Unidos se identifican dos corrientes: por un lado, grupos como el Foro Nacional de Inmigración tienen una aproximación práctica al cabildeo, en tanto reconocen la necesidad de un endurecimiento legal contra los indocumentados para poder así ganar aliados en el Congreso a los que después podrán pedir el mantenimiento de condiciones existentes para los inmigrantes legales, entre ellas, el acceso a la naturalización. Por el otro, están el Comité de Amigos Americanos, la Red Nacional para Derechos de los Inmigrantes, entre otros, quienes son mucho más contundentes en su apoyo a los derechos de los inmigrantes, sin llegar al extremo de pugnar por fronteras abiertas.<sup>135</sup>

---

<sup>134</sup> Estos grupos tienen su origen en la década de los setenta, cuando líderes estudiantiles mexicanos se refugiaron en Estados Unidos y se dedicaron a defender los derechos de los trabajadores mexicanos en ese país. Véase Susan Gzesh, “Mexico-U.S. Migration and Cross-Border Organizing”, en Jonathan Brooks & Fox, *Op. Cit.*, p. 250.

<sup>135</sup> *Ibid.*, p.251.

Se dijo ya que, con base en intereses económicos, hay grupos de empresarios que aceptan el beneficio que la mano de obra mexicana lleva a Estados Unidos. Este es el caso de la Cámara de Comercio de Estados Unidos, cuyo presidente, en 2003, declaró que ésta era necesaria para garantizar un buen funcionamiento de la economía, a fin de ocupar empleos vacantes que, junto con la fuerza laboral estadounidense, generen los impuestos necesarios para satisfacer las demandas de seguridad social del resto de la población.<sup>136</sup>

En este mismo ámbito, la coalición sindical AFL-CIO, que durante años se había opuesto a la reanudación del programa bracero o la implementación de algo parecido a éste, sorprendió a todos cuando, en febrero de 2000, declaró que repudiaba las sanciones del gobierno federal a quienes emplearan a mano de obra mexicana; y al mismo tiempo afirmó favorecer la legalización de inmigrantes indocumentados que ya trabajaban en Estados Unidos. Este cambio de actitud se debió a la incapacidad del gobierno federal de controlar la inmigración ilegal, aún con las medidas impuestas por la legislación migratoria de la década de los noventa y por la interferencia que estas medidas causaban en el esfuerzo de la coalición por sindicalizar a más trabajadores. Además, esta organización reconoce la importancia de los trabajadores mexicanos en la fuerza laboral del país.

En la declaración emitida el 16 de febrero de 2000, la AFL-CIO propuso una serie de principios, entre los que destacan: la amnistía para trabajadores indocumentados, la ventaja de tener una migración regulada legal a una ilegal no regulada; la necesidad de garantizar derechos laborales y humanos básicos a los inmigrantes; la cooperación entre empresas y sindicatos es imprescindible para mejorar la situación existente.

Esta declaración generó diversas reacciones, tanto a favor como en contra. El presidente del subcomité sobre migración (perteneciente al Partido Republicano) acusó a la coalición sindical de ser “traidor de los trabajadores estadounidenses”. En contraste, grupos empresariales aplaudieron la iniciativa de emprender esfuerzos conjuntos entre patrones y sindicatos para mejorar las condiciones laborales.<sup>137</sup>

---

<sup>136</sup> “Ofrecen cabildear acuerdo migratorio”, *Op. Cit.*

<sup>137</sup> “AFL-CIO Calls for Repeal of Employer Sanctions”, en National Immigration Forum: Current Issues, en <http://www.immigrationforum.org>

En este punto conviene recordar que para Estados Unidos la migración es un tema de seguridad interna, pero al mismo tiempo se trata de un fenómeno por el cual ingresan a su territorio individuos extranjeros. Así, se le conoce como un tema “interméstico”<sup>138</sup> sobre el cual todos los actores del plano interno (nivel 2, de acuerdo con la teoría de juegos de dos niveles) tienen posturas, respecto a cuánto y cómo puede beneficiar o perjudicar la seguridad estructural del país. Por ello hemos presentado las reacciones de sindicatos, ONG e instancias gubernamentales sobre el tema en las últimas décadas.

Uno de los argumentos más comunes que se han presentado en contra de la migración es que afecta la seguridad de los ciudadanos, en tanto los migrantes violan la soberanía de Estados Unidos y ponen en entredicho la seguridad de las fronteras. Con base en esto se entiende el por qué las reacciones estadounidenses ante el problema han sido tan determinantes.

Del lado mexicano, en contraste, la migración es vista no tanto como una cuestión de seguridad nacional ni como elemento fundamental de la agenda interna. Como se ha dicho ya, el gobierno mexicano, durante muchos años, tuvo una política de no tener política respecto al problema. “Cualesquiera que fueran los impactos de la migración mexicana, fue vista típicamente en México como un movimiento, una corriente imparable impulsada por atributos estructurales de la economía global, sujeta sólo a intentos marginales de manejarla y optimizarla.”<sup>139</sup> El argumento oficial era que la migración es un derecho de los ciudadanos mexicanos, garantizado por la Constitución y un derecho humano en general, pues todos deben buscar la manera de ganarse el sustento económico.

Ahora bien, ante la decisión de Washington de fortificar la frontera en los noventa para evitar el cruce de indocumentados mexicanos, el índice de violación de los derechos humanos de nuestros connacionales repuntó. Además, mientras los migrantes encontraban el lugar y el momento adecuados para cruzar hacia Estados Unidos, eran frecuentemente víctimas de violencia, especialmente en el área de Tijuana, Baja California Norte.<sup>140</sup>

---

<sup>138</sup> Véase el pie de página 1, en la introducción, para una definición de “interméstico”, o bien consúltese John Spanier, *Games Nations Play*, CQ, Washington, 1990, p. 35.

<sup>139</sup> Michael Teitelbaum, *Op. Cit.*, p. 137. Traducción libre.

<sup>140</sup> Para consulta de estudios detallados a este respecto, véanse publicaciones de El Colegio de la Frontera Norte, o bien Peter Andreas, en *Border Games. Policing the U.S. Mexico-Divide*, Cornell University Press,

A manera de solución a este problema, la Secretaría de Gobernación, mediante un acuerdo con el entonces gobernador de ese estado, Ernesto Ruffo, y la policía municipal de Tijuana, creó el Grupo Beta a fin de brindar protección a los ciudadanos mexicanos en la frontera. A los 36 agentes que comenzaron a laborar en este grupo se les dio una capacitación por parte de la Patrulla Fronteriza estadounidense, la Oficina del Alguacil en San Diego y la Patrulla de Caminos del estado de California.<sup>141</sup>

Pero a pesar de que no se hubiera dado una aproximación concreta al problema, jamás se pasó por alto. Nuestro país incluso se beneficia de los altos volúmenes de migración, pues las remesas son fuente importante de ingresos federales. Tan sólo en el primer trimestre del año 2003, por ejemplo, dichas transferencias registraron un récord histórico de dos mil setecientos cuarenta y un millones de dólares, cifra mayor en un 26.6% al mismo periodo del 2002. En el año 2002, el total de remesas enviadas fueron 9,814.5 millones de dólares, la cifra anual más alta de la historia.<sup>142</sup>

Lo anterior no quiere decir, sin embargo, que un acuerdo no sea urgente a fin de controlar de una mejor manera el paso de mexicanos hacia Estados Unidos y de garantizar que los beneficios no sólo se den en términos económicos, sino también humanos, y que se distribuyan por igual entre ambos países.

A diferencia de Estados Unidos, México centraliza la defensa práctica y retórica de los derechos humanos de sus migrantes en el gobierno federal. La Secretaría de Relaciones Exteriores, a través de los consulados en Estados Unidos y de una oficina creada especialmente para la protección de las comunidades en el exterior, es la que se ha encargado de protestar por la vía diplomática contra los abusos a mexicanos.

Como parte de esta vinculación del gobierno federal con las comunidades en el exterior, se han impulsado las relaciones con las asociaciones de mexicanos originarios de lugares determinados, llamadas “asociaciones o clubes”. Los más importantes de ellos son los de Zacatecas, los oaxaqueños y los jaliscienses. En 1990 ya existían alrededor de

---

Ithaca, N.J., 2001 proporciona datos útiles. El Estudio Binacional de Migración, elaborado por la SRE también contiene información relevante.

<sup>141</sup> José Z. García, “Sistemas de Seguridad en la Frontera EU-México”, en John Bailey y Jorge Chabat, (comps), *Op. Cit.*, p. 407.

<sup>142</sup> “Repunta envío de remesas a México”, en Reforma, en <http://www.reforma.com/economiafinanzas/articulo/292548>

580 clubes en total.<sup>143</sup> No está por demás mencionar que muchas veces a través de ellos los mexicanos en Estados Unidos mantienen lazos tan estrechos con su lugar de origen que vuelven para ayudar económicamente allí o incluso para contender por cargos públicos.

Asimismo, algunos gobiernos estatales, de aquellos que expulsan un mayor número de trabajadores al año, también han sido activos en la defensa de sus ciudadanos. Si bien la sociedad civil y las ONG tienen una participación muy incipiente en esto, dichos gobiernos han recurrido a estas organizaciones para actuar en conjunto. “Las ONG mexicanas afiliadas a la Red de Defensores de México-Estados Unidos han concentrado sus esfuerzos a lo largo de los últimos años en la defensa dentro del marco de los derechos humanos tradicionales (detectando y protestando contra abusos por parte de oficiales de migración mexicanos y estadounidenses).”<sup>144</sup>

Quizá la comunidad académica de México es de los actores internos no gubernamentales más activos en la promoción de los derechos humanos de los migrantes. Ha sido sumamente crítica la política migratoria del gobierno mexicano a lo largo de las últimas décadas. Además de esto, ha fomentado y participado en encuentros entre ONG y otros grupos políticos y sociales de ambos países; las diferentes asociaciones en materia de medio ambiente, desarrollo, comercio y otras, se han unido para discutir temas comunes, entre ellos la migración. Sin embargo, tal como lo dice Susan Gzesh, “Las ONG y otras organizaciones deben desarrollar un entendimiento de las propuestas gubernamentales y /o ser capaces de ‘dar un paso adelante’ respecto a la agenda bilateral intergubernamental necesariamente lenta, a fin de desarrollar un avance alternativo y/o propuestas de derechos de los trabajadores que reflejen una visión colectiva.”<sup>145</sup>

Los últimos párrafos han servido para delinear las visiones estadounidense y mexicana de la migración en la última década y los inicios de este nuevo siglo. Anteriormente también se habló acerca de cómo se concibe a la seguridad en ambos lados del Río Bravo. Es pertinente encontrar ahora el vínculo de migración con seguridad, a fin

---

<sup>143</sup> Cecilia Imaz, “Migrant Social Clubs’ Political Power in Mexico”, en *Voices of Mexico*, No. 62, CISAN-UNAM, México, enero-marzo de 2003, p. 74. Traducción libre.

<sup>144</sup> Susan Gzesh, *Op. Cit.*, p. 255. Traducción libre. Un ejemplo de una ONG mexicana que está en constante lucha por garantizar los derechos humanos de los migrantes mexicanos es Sin Frontera. Su página en internet es <http://www.sinfrontera.org>.

<sup>145</sup> *Ibid.*, p. 256. Traducción libre.

de adelantar algo sobre la cooperación bilateral actual, aunque en el cuarto capítulo se profundizará en este asunto.

En primera instancia, conviene hacer énfasis en el hecho de que ambos temas no son por ningún motivo condicionantes entre sí, es decir, el garantizar la seguridad no implica que deba abordarse el tema de la migración automáticamente. La migración, por su parte, no sólo es un fenómeno que pudiera poner en peligro algunos aspectos de la seguridad de un país, sino que involucra a muchos más asuntos sociales, políticos y económicos. No obstante, tal y como se ha dicho en ocasiones anteriores, el alcance de los dos conceptos puede llevarlos a coincidir en circunstancias específicas y por ende a vincularse de tal modo que puedan ser abordados por políticas coordinadas o simultáneas.

Así, en el caso concreto de la migración y la seguridad en México y Estados Unidos al inicio del nuevo milenio, encontramos dos asuntos que son cruciales tanto para la migración como para la seguridad: la frontera como zona de cruce y al mismo tiempo motor económico; y por otro lado tenemos la cuestión de la inseguridad que representa el hecho de que la soberanía territorial estadounidense haya sido mermada el 11 de septiembre de 2001 por inmigrantes ilegales, cuyo número sigue en aumento, preponderantemente por la continuidad de la migración México-Estados Unidos.

A estos dos puntos convendría agregar un tercero: la mano de obra mexicana en Estados Unidos responde a una demanda en el mercado de ese país, y coadyuva así al impulso de la economía nacional que en última instancia se traduce en ingresos fiscales para el gobierno de Washington, hoy en día insuficientes para hacer frente a gastos para pensiones y el mantenimiento de tasas de interés bajas. Además, es bien sabido que los puestos que ocupan mexicanos, centroamericanos y otros inmigrantes son despreciados por los estadounidenses; sin embargo, son actividades que alguien debe realizar.

Con esto, puede argumentarse que los migrantes mexicanos contribuyen al mantenimiento del desarrollo, y por tanto de la seguridad económica estadounidense misma que, tal y como se dijo ya, es quizá lo más importante para la sociedad de ese país.

El primer vínculo entre ambos conceptos se deriva del hecho de que tanto México como Estados Unidos ponen especial atención en la frontera. Nuestro vecino del norte, a lo largo de toda la historia, pero marcadamente en los últimos años, ha buscado impedir el paso de personas y sustancias que considera como peligrosos, ya sea porque ponen en

entredicho su soberanía territorial o bien porque traen consigo sucesos que ponen en peligro la seguridad estadounidense. Pero la zona fronteriza es sumamente dinámica y genera altos volúmenes de riqueza de los dos lados.

La migración es asociada muy a menudo con el crimen organizado, el tráfico de drogas y seres humanos, así como con la corrupción, todos estos agentes amenazadores de la seguridad. Esto ha sido causante, en parte, del repudio que existe en diversos sectores públicos y privados de Estados Unidos al flujo de mexicanos hacia ese país; se le ha visto como un fenómeno negativo, perjudicial, cuando en realidad también puede traducirse en beneficios para los dos países.<sup>146</sup> La frontera aparece cada día más vulnerable y sólo mediante un esfuerzo de las dos naciones podrán controlarse en mayor medida las actividades que allí se realizan a diario, a fin de asegurar las positivas y eliminar las negativas.

Los actos terroristas de los cuales fue víctima Estados Unidos a finales del año 2001 lo llevaron a hacer un intento desesperado por controlar sus puertas de entrada, sobre todo las terrestres.

Aunado a lo anterior, después de los ataques del 11 de septiembre de 2001, los inmigrantes en Estados Unidos ya no sólo son acusados de quitar empleos a los estadounidenses, sino que además son vistos como terroristas (pues quienes llevaron a cabo los ataques eran inmigrantes legales). El gobierno del país vecino se percató del hecho de que existen millones de individuos viviendo en su territorio sin que se sepa absolutamente nada de su procedencia, ni de su perfil. Un alto porcentaje de estos sujetos anónimos son de origen mexicano. Esto señala un segundo vínculo entre migración y seguridad, concretamente, el de la necesidad de ejercer un mejor control sobre quiénes entran y salen del país, lo cual es mucho más factible si se intercambia información entre ambos lados de la frontera.

De este modo, puede decirse que la coyuntura internacional y binacional definitivamente dan pie a que la cooperación México-Estados Unidos vaya más allá del ámbito comercial. Ello es posible gracias a que los temas de interés son la migración para nuestro país, y la seguridad para el vecino del norte, y afortunadamente pueden

---

<sup>146</sup> Tal como se expuso párrafos más arriba, México se beneficia económicamente de la migración y Estados Unidos, a su vez, mantiene funcionando sectores de su economía gracias a la mano de obra mexicana.

vincularse de tal modo que den pie a acuerdos bilaterales simultáneos o paralelos relativos a las dos cuestiones, y que incluso lleguen a coordinarse.

Antes de ahondar en esto último, es necesario entender por qué la migración y la seguridad han sido los conceptos predominantes en el discurso y las estrategias políticas de México y Estados Unidos. La respuesta es que el momento internacional y las características específicas de la política interna de los dos países así lo han decidido. El análisis detallado de las diversas circunstancias de los niveles 1 y 2 a partir del año 2000 será desglosado en el siguiente capítulo.

### 3. México y Estados Unidos a partir del año 2000

En todas las definiciones de política exterior que pueden encontrarse en diccionarios y textos especializados de política internacional, de una u otra forma puede identificarse un elemento común: la relación que existe entre la política interna y la internacional. En su libro Games Nations Play, John Spanier afirma que “la política exterior de un país refleja la distribución de poder dentro del sistema estatal; conforme cambia esa distribución, también lo hace la política exterior de ese Estado.”<sup>147</sup>

De este modo, para cumplir con el objetivo central del presente capítulo, que consiste en el análisis de la relación entre México y Estados Unidos en el año 2000, es necesario conocer también la distribución de poder al interior de ambos sistemas estatales. Esto es especialmente crucial, dado que tanto en nuestro país como en el vecino del norte iniciaron nuevas administraciones en el 2000, producto de procesos electorales significativos en la trayectoria política de las dos naciones.

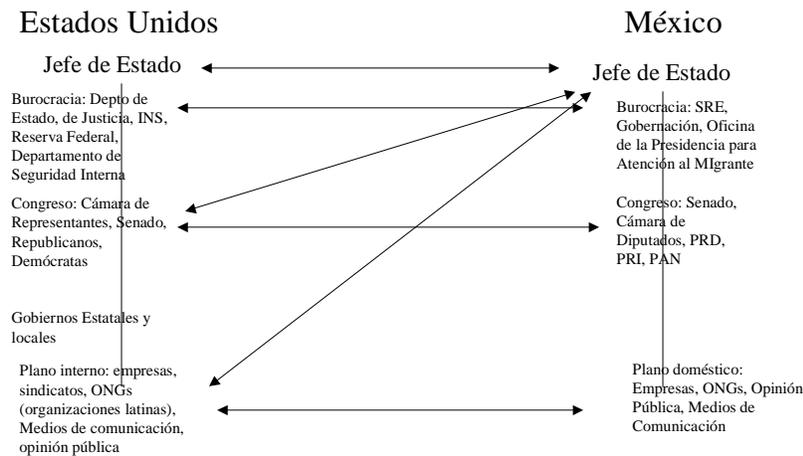
Aunado a esto, y con base en la propuesta teórica que ha servido como hilo conductor para la presente investigación, resulta imprescindible conocer los intereses de los actores del nivel 2 de ambos países, además de los de los dos jefes de Estado (y sus gabinetes), así como las condiciones en las que se encuentra el sistema estatal. El objetivo es entender el juego de negociación que tanto Vicente Fox como George W. Bush han emprendido para incrementar los beneficios de sus países mediante las agendas que pretenden cumplir, al tiempo en que reducen los costos. Esto es especialmente necesario debido al hecho de que la relación bilateral que se estudia involucra a dos países con gobiernos democráticos, en los cuales la rendición de cuentas y la participación de la sociedad en la toma de decisiones se presume es considerable.

Más aún, esta revisión es imprescindible, pues la negociación fundamental en la relación bilateral se llevó a cabo en el tema migratorio, mismo que, según se ha dicho en repetidas ocasiones, es delicado. De este modo, diversos actores internos de ambos países se involucraron en la política exterior. El siguiente esquema nos muestra quiénes fueron estos y los vínculos que se establecieron entre ellos.

---

<sup>147</sup> John Spanier, Games Nations Play, *Op. cit.*, p. 20. Traducción libre.

## El Acuerdo Migratorio visto en Dos Niveles



Fuente: Elaboración Propia

En primer término, se analizará la situación interna mexicana, derivándose de la estructura política y los objetivos de quienes componen a esta última la estrategia de política exterior. Posteriormente se expondrán las características del gobierno estadounidense, la estrategia internacional que éste ha trazado y, desde luego, cuál es el panorama de la relación bilateral México-Estados Unidos a la luz de los sistemas estatales internos y la coyuntura internacional.

### 3.1. Cambio político y reconfiguración de la política interna en México

Es bien sabido por todos que, a pesar de que en nuestro país se celebran elecciones desde hace muchas décadas, la transparencia de las mismas casi siempre ha estado en duda. Por lo menos así lo fue durante los setenta y un años que el Partido Revolucionario Institucional gobernó México. No sólo los mexicanos tenemos una mala imagen del sistema político y electoral de nuestro país, sino que también otras naciones se llevan una impresión desfavorable, con lo cual existen interferencias (por llamarlas de alguna manera) en las relaciones internacionales de México, pues muchos países no están

dispuestos a comprometerse en acuerdos bilaterales que, por dificultades políticas internas de la contraparte, no puedan llevarse a la práctica satisfactoriamente.

Sin embargo, desde la década de los noventa, y como una especie de respuesta a las particularmente turbias elecciones que llevaron a Carlos Salinas de Gortari al poder en 1988, se hizo un esfuerzo por comenzar a transitar el largo camino hacia la democracia, que tanta falta hace en cualquier país. Así, se crearon organismos como el Instituto Federal Electoral (IFE) y, con la reforma constitucional y legal de 1996, se concretaron un sinnúmero de reformas electorales que, de acuerdo con José Woldenberg, quien fue consejero presidente del Consejo General del IFE, son necesarias para la existencia de una democracia, pues llenan el antiguo vacío de organización, marco jurídico e institución reguladora electoral.

“Una primera condición para hacer viable la democracia era abolir las prácticas fraudulentas que anulaban o distorsionaban el voto de los ciudadanos...Una segunda condición para la efectiva democracia era la construcción de un sistema de partidos competitivo que expresara y diera cauce a la pluralidad política que existía y existe en el país.”<sup>148</sup>

En 1996, como ya se mencionó anteriormente, tras una intensa negociación entre los diferentes actores políticos de la arena nacional, se llegaron a cambios constitucionales y legales que a su vez “fueron construyendo paulatinamente las reglas y las instituciones que, en principio, permitieron la incorporación de importantes fuerzas políticas en la arena electoral. Siguió el fortalecimiento de los partidos con la ampliación de sus prerrogativas; la gradual autonomización de los órganos electorales ante los poderes públicos hasta conseguir su plena independencia; la creación del primer tribunal electoral y después la extensión del control jurisdiccional a todos los aspectos de los procesos electorales; la apertura del Congreso a la pluralidad política hasta el diseño de fórmulas de integración que restaron los márgenes de subrepresentación y sobrerrepresentación; la mejoría en las condiciones de la competencia y la extensión de los derechos políticos de los habitantes de la capital del país...Gracias a este proceso, en un par de décadas las relaciones políticas se modificaron sustancialmente y ...México

---

<sup>148</sup> José Woldenberg, “La Política Internacional del Instituto Federal Electoral mexicano”, en Foreign Affairs en Español, volumen 3, número 2, México, abril-junio del 2003, p. 97.

arribó ‘simplemente’ a un sistema democrático, donde el voto ciudadano decide lo fundamental en la política: quién gobierna y cómo se componen los cuerpos legislativos.”<sup>149</sup>

Asimismo, como parte de la reforma electoral que ha tenido lugar en nuestro país durante los últimos veinte años, se ha permitido la presencia de observadores extranjeros durante los comicios. Además, el IFE participa en varios foros internacionales dedicados a la cooperación y a la asistencia técnica internacional en materia electoral.

Durante muchos años se han hecho grandes esfuerzos por avanzar más en el camino a la democracia en México; este ha sido largo y sinuoso. Sin embargo, los comicios celebrados en julio del año 2000 se han considerado como un partaguas en la historia política de nuestro país, puesto que dieron el triunfo al candidato del Partido Acción Nacional, terminando así con 71 años de gobiernos priístas.

La transparencia y legitimidad del proceso fueron atestiguadas por observadores y visitantes extranjeros, cuya presencia “se extendió a todo el proceso electoral y no sólo a los días cercanos a la votación. En ese entonces, el IFE suscribió un nuevo convenio con la ONU sobre el ‘Apoyo a la observación electoral y a la coordinación de visitantes extranjeros’. La ONU ofreció asistencia técnica y, a través del PNUD, administró un fondo de 40 millones de pesos aportado por el gobierno mexicano para la capacitación y los gastos de los observadores acreditados. En la elección del año 2000 participaron más de 38,000 ciudadanos mexicanos en calidad de observadores y 860 visitantes extranjeros procedentes de 58 países.”<sup>150</sup>

México dio un gran salto hacia adelante y muchos países del mundo así lo reconocieron; nuestro país fue considerado como uno que muy pronto podría gozar de la estabilidad interna necesaria para cumplir con nuevos compromisos internacionales importantes. Sin embargo, este triunfo no quiere decir que la democracia está completamente consolidada o alcanzada; inclusive podríamos afirmar que lo que sucedió en México fue sencillamente una “alternancia en el poder”.

A este respecto, Jesús Silva-Herzog Márquez afirma que “la consolidación democrática alude a la imagen de una democracia gelatinosa que se solidifica en sus

---

<sup>149</sup> *Ibid.*, p. 98.

<sup>150</sup> *Ibid.*, p. 101.

instituciones, en sus procesos vueltos rutina y en valores que se extienden y se imponen...La democracia representa la consumación de ese viejo ideal de suprimir el capricho de los hombres por la razón desapasionada de las reglas... La democratización puede medirse (también) por la disponibilidad de la justicia tanto como por la disponibilidad del voto.”<sup>151</sup> En México no hay aún una cultura democrática como la que sugiere Silva-Herzog, ni tampoco encontramos la justicia al alcance de nuestras manos; las instituciones no están completamente renovadas ni funcionan a un nivel de eficiencia razonable.<sup>152</sup> Pero aunque falte mucho por hacer, para vivir una etapa de la historia mexicana totalmente nueva y moderna que nos beneficie a todos, no podemos negar que el discurso del cambio con el cual llegó el gobierno en el nuevo milenio entusiasmó a actores nacionales e internacionales.

Vicente Fox tomó posesión el primero de diciembre de 2000 y comenzó a trabajar para poner en marcha todas aquellas propuestas de reforma que había hecho desde su campaña<sup>153</sup>. De este modo, se elaboró el Plan Nacional de Desarrollo (PND) para el periodo 2001-2006, mismo que establece las principales directrices a seguir por el presidente y su gabinete.

- “La misión del Poder Ejecutivo Federal 2000-2006 es conducir responsablemente, de manera democrática y participativa, el proceso de transición del país hacia una sociedad más justa y humana y una economía más competitiva e incluyente, consolidando el cambio en un nuevo marco institucional y estableciendo la plena vigencia del Estado de derecho. Para lograrlo habremos de:
- Contar con una política de finanzas públicas sanas, que nos permitan apoyar las acciones que encaminen al país hacia el desarrollo que se requiere.
- Ser un buen gobierno, mediante la implantación de prácticas y procesos que garanticen la concreción de los resultados del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006
- Tener un gobierno inteligente, eficaz, efectivo, que haga más y cueste menos

---

<sup>151</sup> Jesús Silva-Herzog Márquez, “La distante legalidad”, en Foreign Affairs en Español, volumen 3, número 2, México, abril-junio del 2003, pp. 107,108.

<sup>152</sup> En el año 2003, la Secretaría de Gobernación realizó la Encuesta sobre Participación Ciudadana, en la cual se entrevistó a 4,580 mexicanos, elegidos al azar para contestar a las 74 preguntas previstas. Entre los resultados obtenidos de este ejercicio, destacan el que, ante la pregunta de qué tanto interés se tiene por la política, sólo 9.7% afirmó estar muy interesado, frente a 50.7% que está poco interesado y 36.3% que no se interesa en ella para nada. Asimismo, el mismo documento muestra que 22.8% considera que el país lleva el rumbo adecuado (10.7% considera el rumbo adecuado, pero no completamente), mientras que 59.8% opina que no. A la pregunta sobre cuál es, en la opinión del encuestado, la diferencia entre un gobierno democrático y uno no democrático, 49.6% no supo. Por último, 46.3% dijo estar muy poco satisfecho con la democracia que hay en México, pero 41.2% confía en que ésta mejorará en un futuro. Fuente: “ENCUP, Resumen de Resultados”, en <http://www.gobernacion.gob.mx>.

<sup>153</sup> Durante su campaña hizo alusión constantemente a la necesidad de un “cambio” y, que de resultar electo, él lo haría posible; el suyo sería “el gobierno del cambio”.

- Establecer al desarrollo humano como eje rector de su acción, para diseñar e instrumentar políticas públicas que den lugar a un desarrollo económico dinámico, incluyente y en armonía con la naturaleza.
- Crear las condiciones políticas, económicas y sociales que promuevan los procesos de desarrollo nacional
- Establecer una nueva cultura de gobierno basada en el humanismo, la equidad, el cambio, el desarrollo incluyente, la sustentabilidad, la competitividad, el desarrollo regional, el estado de derecho, la gobernabilidad democrática, el federalismo, la transparencia y la rendición de cuentas; consolidar la transición a una democracia plena; garantizar la vigencia del estado de derecho
- Insertar a México en la competencia internacional, equilibrando los beneficios y costos de la globalización.
- Dar seguridad personal al ciudadano y a su familia.
- Eliminar las restricciones legales y estructurales de la economía para desatar un proceso creativo que impulse el desarrollo económico del país en forma sostenida y sustentable.
- Innovar en todos los planos de la vida nacional: científico, jurídico, económico, social, educativo, administrativo, etcétera.
- Llevar a cabo una revolución educativa que permita el desarrollo del país y una alta calidad de vida para toda la población.
- Sentar las bases, irreversibles, de un nuevo modo de comportamiento y cultura política basado en una ética pública.<sup>154</sup>

La idea de que nuestro país ya es democrático y que camina con pasos sumamente firmes hacia la consolidación de la democracia está siempre presente en el discurso oficial. Por ende, el PND hace hincapié en que no sólo la reforma de las políticas e instituciones públicas es necesaria, sino que además es imprescindible establecer canales de diálogo y alianzas entre todos los actores de la política nacional.

En el ámbito de la política social, la administración foxista se propuso llevar a cabo una política “incluyente y liberadora. Por su parte, el objetivo de la política económica de la presente administración es promover un crecimiento con calidad de la economía, que sea sostenido y dinámico, y que permita crear los empleos que demandarán los millones de jóvenes que se incorporarán al mercado de trabajo los próximos años; el mismo debe permitir abatir la pobreza. Será un crecimiento que avance en la igualdad de oportunidades entre regiones, empresas y hogares, y permita contar con recursos suficientes y canalizarlos para combatir los rezagos y financiar proyectos de inclusión al desarrollo. Se busca lograr un crecimiento con estabilidad que permita planear sin sobresaltos, invertir con menor riesgo y tomar

<sup>154</sup> Misión del Ejecutivo, Plan Nacional de Desarrollo, en <http://pnd.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=29>.

decisiones con mayor certidumbre; que implique una baja inflación que contribuya a la recuperación de los salarios reales, la reducción en las tasas de interés y la expansión del crédito. Deberá ser

un crecimiento que considere el proceso de globalización de la economía mundial y permita que el país se integre a él obteniendo los máximos beneficios posibles. Asimismo, se persigue un crecimiento que responda a la transición social que demanda mayores espacios de participación de los ciudadanos en la toma de decisiones.”<sup>155</sup>

Como ya se ha dicho, uno de los objetivos de la presente administración es el de consolidar la democracia y, de acuerdo con muchos, entre ellos Jesús Silva-Herzog Márquez (arriba citado), esto implica democratizar las instituciones y garantizar la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones con justicia y equidad. Así, el Ejecutivo se ha propuesto contribuir al fortalecimiento del sistema de partidos y a profundizar la interacción de las organizaciones sociales con la administración pública federal.

“Un principio fundamental que guiará la acción del Ejecutivo será fortalecer la interacción fructífera y respetuosa con los otros poderes de la Unión. Respetará, tal como lo manda la ley, sus ámbitos de acción así como sus espacios de autonomía. Trabjará para propiciar el fortalecimiento de las facultades que la Constitución les otorga, así como para consolidar esquemas de corresponsabilidad en la toma de decisiones que hagan frente a los desafíos nacionales.

La transferencia de responsabilidades, atribuciones y recursos de la Federación a las entidades federativas y municipios constituye una redistribución del poder, en la medida que fortalece a las autoridades tanto locales como municipales y acerca los procesos de toma de decisiones a la población, depositándolos en aquellas instancias de gobierno más inmediatas. México necesita avanzar, con plena convicción federalista, hacia una coherente arquitectura de gobiernos, que reconozca su espacio a las autoridades locales y potencie las oportunidades en las distintas

---

<sup>155</sup> Plan Nacional de Desarrollo, en <http://pnd.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=32> y <http://pnd.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=33>.

regiones del país, bajo las premisas de subsidiariedad, solidaridad, resarcitoriedad, desarrollo regional equilibrado, unidad nacional y eficacia.

La transformación de la cultura política mexicana debe continuar. Por ello, el Ejecutivo contribuirá a difundir la cultura democrática con el fin de que los ciudadanos sean poseedores de valores, información, conocimientos, prácticas, actitudes y habilidades que les permitan construir su destino individual y comunitario, así como desenvolverse de manera activa, informada y responsable en la defensa y promoción tanto del interés público, como de intereses legítimos particulares y de grupo.”<sup>156</sup>

La democracia requiere una intensa participación ciudadana. El Ejecutivo promoverá nuevos cauces y medios de expresión para que las personas se involucren en el diseño, ejecución, supervisión y evaluación de las políticas públicas.<sup>157</sup>

Por otra parte, y aunque quizá suene obvio, el PND contempla la necesidad de contar con sistemas de inteligencia para garantizar la seguridad nacional y hacer frente a riesgos y amenazas que atenten contra el Estado.

Un asunto que está estrechamente relacionado con la idea de que el Ejecutivo se ha propuesto establecer un diálogo continuo con los partidos políticos, los otros poderes de la Unión y con las organizaciones sociales, es el de la existencia de una “nueva versión” de pesos y contrapesos en el sistema político mexicano. La prensa internacional, analistas políticos mexicanos y extranjeros e incluso el mismo gobierno han afirmado en diversas ocasiones que la composición pluripartidista del Congreso de la Unión, aunada a la repentina preocupación de la sociedad por los procesos políticos del país, han limitado el poder del presidente.

Todo cuanto haga o deje de hacer el presidente es observado por la sociedad mexicana, especialmente por la prensa. Las críticas hacia su gobierno son muchas más y mejor difundidas que durante sexenios anteriores; por ende, la rendición de cuentas es una práctica nueva y frecuente en México, un paso más en la “democratización”. Esto nos llevaría a pensar que más actores del gobierno y la política federal y estatal participan en

---

<sup>156</sup> Plan Nacional de Desarrollo, en <http://pnd.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=34>

<sup>157</sup> *Idem.*

la toma de decisiones, no sólo en cuanto a la política interna, sino también en el terreno de la política exterior.

Ahora bien, todas las propuestas, lineamientos, directrices, promesas y discursos citados y comentados en los párrafos precedentes se hicieron públicos al inicio de la administración de Vicente Fox. No obstante, y sin hacer un análisis extenso (pues estaría fuera de lugar en el presente trabajo), vale la pena decir que muy pocas de las propuestas iniciales se han visto concretadas, especialmente las económicas. De este modo, si bien la sociedad mexicana esperaba con ansia el cambio prometido por el presidente, a la mitad de su sexenio sus niveles de apoyo y popularidad han disminuido considerablemente respecto a aquellos que tuvo en el año 2000 y principios del 2001.<sup>158</sup>

### 3.1.1. El “bono democrático” del nuevo gobierno

Como ya se dijo, durante las elecciones de 2000 hubo observadores extranjeros que confirmaron la transparencia de los comicios. Asimismo, la prensa nacional e internacional hicieron público este paso hacia la democracia en México.

Nuestro país se hizo acreedor a una especie de “bono democrático”, es decir, se afirmó que la imagen positiva que el mundo vio el 2 de julio de 2000 sería una herramienta útil para negociar en la arena internacional o por lo menos para tener una mayor presencia y credibilidad.

En palabras de Jorge G. Castañeda, quien fue secretario de Relaciones Exteriores de Vicente Fox entre diciembre de 2000 y enero de 2003, “el cambio democrático nos permite repensar y recrear nuestros vínculos con el exterior, particularmente en ámbitos como los derechos humanos y el fortalecimiento de las instituciones democráticas. De igual modo, el surgimiento de un sistema internacional basado en normas de alcance universal nos obliga a revisar con integridad y veracidad nuestras prácticas en esos ámbitos y los compromisos que debemos adquirir para asegurarnos de que nuestros estándares son los que deseamos...Haber puesto fin al régimen autoritario de décadas pasadas tuvo un efecto doble: por un lado, significó entrar plenamente en la democracia, haciendo posible avanzar en la consolidación de los valores y prácticas propios de esta

---

<sup>158</sup> Véase el pie de página número 147.

forma de gobierno; por el otro, implica abandonar la actitud defensiva, de relativo distanciamiento y evasión en la escena internacional que los anteriores gobiernos de México habían mantenido en aquellos ámbitos en que su desempeño era menos que adecuado, tales como la protección de los derechos humanos o las libertades propias de una democracia...Es bajo la protección de la legitimidad y la transparencia democrática que los países podrán exigir el respeto de su condición soberana o de su autodeterminación.”<sup>159</sup>

En el siguiente apartado se analizará detalladamente la política exterior y las relaciones internacionales del gobierno de Vicente Fox, pero conviene adelantar que este “bono democrático” fue especialmente útil para lograr un acercamiento con Estados Unidos. Fue uno de los elementos que, junto con muchas coincidencias entre Fox y George W. Bush, presidente de Estados Unidos, dio lugar a que se iniciara una relación bilateral especial.

### 3.1.2. La política exterior de Vicente Fox

Con base en el bono democrático y en la visión del “nuevo México” que surgió con las elecciones transparentes del 2 de julio de 2000, el gobierno federal planteó una política exterior “innovadora”, acorde con la idea de que “México es un país que desempeña un papel de vanguardia en los asuntos mundiales, aportando su voluntad y su liderazgo para mantener un sistema internacional justo, en el que la paz y la seguridad se fortalecen y se garantiza la defensa y promoción de los intereses del país y de los mexicanos en el extranjero.”<sup>160</sup>

El orden internacional que surgió al término de la Guerra Fría es sumamente complejo. La agenda internacional se ha ampliado, y muchos conflictos se han agudizado. Asimismo, resulta difícil predecir qué sucederá en el mundo, cuándo y cómo. Existen un sinnúmero de actores recientes y los factores también se han diversificado. Se han replanteado conceptos jurídicos, políticos, diplomáticos, económicos y sociales, de tal modo que estén acordes con la interdependencia y los cambios globales.

<sup>159</sup> Jorge G. Castañeda, “Prólogo”, en Rafael Fernández de Castro (coord), Cambio y continuidad en la política exterior de México, Ariel, México, 2002, pp. 12-14.

<sup>160</sup> SRE, “Misión”, en <http://sre.gob.mx/ape/mision.htm>.

En palabras de Jorge G. Castañeda, a finales de 2001, “la estrategia internacional de México hoy hace énfasis en el cambio...Queremos asegurar una adecuada protección y promoción de los intereses del país dentro del entorno mundial contemporáneo...Se han establecido dos grandes directrices como ejes rectores de la política exterior de México...: el primero es la construcción de una relación de alcance estratégico con Estados Unidos y el segundo es la activa participación de México en la conformación del nuevo sistema internacional que gradualmente está sustituyendo al que había prevalecido hasta hace pocos años.”<sup>161</sup>

Respecto al primer eje, se pretenden desarrollar mecanismos de largo plazo que continúen el proceso de institucionalización de la agenda bilateral iniciado con el TLCAN y que den lugar a la discusión de temas como el libre movimiento de capitales, bienes, servicios y personas. De acuerdo con la presente administración, se pretende alcanzar un TLCAN Plus. “Se busca dar un nuevo impulso al desarrollo sustentable en la zona fronteriza entre México y Estados Unidos, y fortalecer los vínculos políticos, sociales y culturales con las comunidades mexicanas en el exterior...”<sup>162</sup>

Dentro de las acciones que se han puesto en marcha para lograr estos objetivos, las más importantes de ellas han sido las reuniones entre el presidente mexicano y sus contrapartes estadounidense y canadiense, así como mecanismos de trabajo, binacionales, acuerdos y otros instrumentos internacionales. Las más significativas han sido:<sup>163</sup>

- La reunión entre Fox y Bush celebrada en el rancho del primero, en San Cristóbal, Guanajuato, en el marco de la primera gira al extranjero de mandatario estadounidense. Producto de este encuentro se presentó una declaración llamada “Hacia una prosperidad compartida: la propuesta de Guanajuato”, misma que afirmaba el compromiso de trabajar juntos por una comunidad de América del Norte, en el plano económico, migratorio, de lucha contra el narcotráfico y en lo

---

<sup>161</sup> Jorge G. Castañeda, “Los ejes de la política exterior de México”, en *Nexos*, no. 288, año 23, vol. XXIII, México, diciembre de 2001, pp. 66-67.

<sup>162</sup> SRE, “Misión”, *Op. Cit.*

<sup>163</sup> “En el periodo comprendido entre diciembre de 2000 y abril de 2002, los presidentes Vicente Fox y George W. Bush han sostenido siete encuentros bilaterales.” Fuente: *Idem.*

- energético. Asimismo, de esta reunión se derivó la formación de comisiones binacionales para atender asuntos de migración y seguridad fronteriza.<sup>164</sup>
- El 3 de mayo de 2001, el presidente Fox realizó una visita de trabajo a Washington, invitado por el Comité Judío Americano. Se reunió con empresarios y con George W. Bush.
  - Del 4 al 6 de septiembre de 2001, nuestro presidente realizó una visita de Estado a Washington, al mismo tiempo que se realizaba la XVII Reunión de la Comisión Binacional. Se alcanzó un acuerdo entre la Procuraduría General de la República y el Departamento de Justicia sobre compartición de bienes decomisados a narcotraficantes; se creó un Mecanismo de Planeación Fronteriza (para atender problemas como el del agua y la infraestructura) y se fusionó el NADBank (Banco de Desarrollo para América del Norte) con la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza, a fin de contar con una estructura más eficiente.
  - El 4 de octubre de 2002, el presidente Fox realizó una visita de Estado para expresar su solidaridad al pueblo estadounidense por los ataques del 11 de septiembre. Sostuvo además un encuentro con legisladores relacionados con el tema migratorio.
  - Posteriormente, el 21 de marzo de 2002, en el marco de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, celebrada en Monterrey, Nuevo León, se firmó un acuerdo titulado “Alianza para la Frontera México-Estados Unidos” y su Plan de Acción, en la que ambos países se comprometieron a alentar el flujo seguro de bienes y personas, así como la construcción de una frontera inteligente. Se presentó también la iniciativa de la Sociedad para la Prosperidad, orientada a canalizar recursos privados para crear empleos y promover el desarrollo en las áreas con mayores rezagos de México.
  - Por último, no hay que dejar de mencionar que el presidente mexicano ha realizado varias visitas y giras a estados de la Unión Americana, en las cuales se ha reunido con comunidades mexicanas, empresarios y otros actores estadounidenses. Esto puede interpretarse como un intento por acercarse a los

---

<sup>164</sup> Jorge Montaña, “México y Estados Unidos: de San Cristóbal a Monterrey”, en Rafael Fernández de Castro, *Op. Cit.*, p. 188.

actores de aquel nivel 2 y convencerlos de que el establecer acuerdos con México es positivo.

Entre los objetivos específicos a alcanzar en la relación con Estados Unidos están el que México tenga una agenda con su vecino del norte, en lugar de simplemente reaccionar ante posturas de aquél; el “alcanzar un acuerdo migratorio, pero sin reducirlo a un nuevo convenio bracero. No podemos seguir con la anterior política mexicana, basada en una relativa indiferencia frente al tema migratorio; el incluir nuevos interlocutores políticos, como el Congreso estadounidense, los diversos gobiernos estatales, los medios de comunicación, los sindicatos, los principales grupos empresariales y las organizaciones no gubernamentales.”<sup>165</sup>

El entonces secretario de Relaciones Exteriores, Jorge G. Castañeda, propuso “*the whole enchilada*”, es decir, un acuerdo migratorio que aborde las raíces estructurales del fenómeno, sus manifestaciones y consecuencias, y que considere la atención de la migración como una responsabilidad compartida. Los cinco rubros más importantes del acuerdo propuesto por el ex Secretario de Relaciones Exteriores fueron: “la regularización de los migrantes indocumentados que ya se encuentran en Estados Unidos; la ampliación del número de visas permanentes otorgadas cada año a mexicanos que desean radicar en aquel país; el establecimiento de un programa de trabajadores huéspedes; el incremento de la seguridad fronteriza; y la promoción del desarrollo económico en México, especialmente en las regiones expulsoras de migrantes.”<sup>166</sup>

Sin lugar a dudas, esta propuesta generó reacciones en los círculos políticos de ambos países. Nunca antes un gobierno mexicano había puesto sobre la mesa una aproximación bilateral a un tema de tal envergadura.

En México, la discusión no sólo ha sido sobre el Acuerdo en sí, sino también respecto a la relación de nuestro país con Estados Unidos y la preocupación que existe, entre miembros del Congreso mexicano, de que se negocie un documento que atente contra la soberanía o el margen de acción de nuestro país, como sucedió con el TLCAN.

---

<sup>165</sup> SRE, Misión, *Op. Cit.*

<sup>166</sup> Jorge G. Castañeda, “Los ejes de la política exterior de México”, *Op. Cit.*, p. 69.

Se busca también recalcar la necesidad de asumir la responsabilidad interna del problema de la migración.

Asimismo, los actores de la política mexicana (nivel 2, según la teoría de los dos niveles) que han mostrado interés por participar en esta negociación son más bien gubernamentales, puesto que los sindicatos y las ONGs no juegan el papel preponderante que sí tienen sus contrapartes estadounidenses.<sup>167</sup>

De este modo, vale la pena señalar que la coordinadora de la diputación priísta y presidenta de la Junta de Coordinación Política, Beatriz Paredes Rangel, pidió, en una reunión sostenida con el ex Secretario Jorge Castañeda, en febrero de 2001, que se transmitiera “al Presidente Fox la preocupación por la política migratoria de Estados Unidos. Pidió que Vicente Fox exija a George W. Bush el respeto a los derechos humanos de los trabajadores migratorios mexicanos, y calificó a algunas legislaciones locales en Estados Unidos no sólo de antimigratorias, sino discriminatorias, de alguna manera, racistas.”<sup>168</sup>

El Congreso mexicano ha manifestado que a partir de esta nueva etapa en la vida política de nuestro país, tomará un papel mucho más activo en la formulación de la política exterior. Tanto Jesús Ortega (coordinador del PRD en el Senado) como Beatriz Paredes (coordinadora del PRI en la Cámara de Diputados) señalaron en enero del 2001 que lucharían por defender los principios constitucionales de política exterior<sup>169</sup>. Con ello puede esperarse que el Acuerdo Migratorio, si es que llegase a negociarse, se revisará detenidamente en el Poder Legislativo de México, cosa que no sucedió con el TLCAN y me atrevería a especular que no lo ratificarán si no cumple con las expectativas y los principios básicos de política exterior e interés nacional. Asimismo, la Comisión de Población, Fronteras y Asuntos Migratorios de la Cámara de Diputados, en voz de su presidenta, Irma Piñeyro Arias (del PRI), “expuso que México apoya la amnistía a favor

---

<sup>167</sup> Las declaraciones citadas en los siguientes párrafos corresponden a los miembros del Congreso y actores de la política nacional mexicana que estaban en funciones en el momento en que se anunció la negociación del Acuerdo. Sin embargo, después de las elecciones legislativas del año 2003, con las cuales se renovaron las Cámaras, la preocupación por mantener una relación con Estados Unidos que garantice a México cierto grado de seguridad y de igualdad no ha desaparecido.

<sup>168</sup> Jorge Teherán y Jorge Herrera, “Informal, el encuentro: Castañeda”, en *El Universal*, Año LXXXV-Tomo CCCXXXVI, NO. 30,429, México, 14/02/01, p. A12.

<sup>169</sup> Lucero Ramírez y Fabiola Guarneros, “Vigilará Congreso a la diplomacia”, en *El Universal*, Año LXXXV, Tomo, XXXVI, No. 30, 289, México, 5/01/01, p. A9.

de los trabajadores ilegales en Estados Unidos para que se reconozcan sus derechos en ese país y de quienes transitan en el territorio nacional, además de impulsar acuerdos bilaterales necesarios...Integrantes de esta Comisión coincidieron en que debe haber un mayor entendimiento entre los Congresos de ambos países, una relación de respeto y una política coherente e integral en la materia.”<sup>170</sup>

Por su parte, los mexicanos que integraron el Grupo México-Estados Unidos sobre Migración, en el cual participaron académicos, funcionarios y ex funcionarios de ambos países, presentó en febrero del año pasado una propuesta que llama a los presidentes de ambos países, pero concretamente a Vicente Fox, a que “asuma una responsabilidad compartida en el tema migratorio, tanto para ver la posibilidad de un acuerdo bilateral, en materia de trabajadores temporales, como en la regularización de quienes ya están allá, y para canalizar en la mayor medida posible los flujos de trabajadores por vías legales y no por vías indocumentadas.”<sup>171</sup>

Por último, la postura de Carlos Abascal, Secretario del Trabajo y Previsión Social y de Juan José Bremer, Embajador de México ante Estados Unidos, es que la situación migratoria debe abordarse a corto, mediano y largo plazo, para no sólo proteger a los mexicanos que cruzan la frontera, sino también controlar los flujos migratorios en un futuro. También será fundamental considerar el hecho de que todavía es necesario trabajar en el plano interno mexicano por satisfacer la demanda de empleos, ya que “no podemos depender de un acuerdo de regularización de migrantes temporales a Estados Unidos y Canadá, para dar empleo a millones de mexicanos que lo demandan anualmente.”<sup>172</sup>

Si bien el acuerdo migratorio y el narcotráfico son los temas principales de la agenda de política exterior, México también se ha propuesto participar de manera más activa en foros, organismos internacionales y regiones cruciales (principalmente América Latina y Europa). Temas como la promoción de la democracia y los derechos humanos, el terrorismo, el sistema de seguridad hemisférica, el crimen organizado transnacional, la

<sup>170</sup> Jorge Teherán, “Urgen pactos migratorios”, en El Universal, Año LXXXV, Tomo CCCXXXVI, No. 30,427, México, 12/02/01, p. A 11.

<sup>171</sup> José Carreño Figueras y Jorge Zárate, “Corresponsabilidad en migración, piden”, en El Universal, Año LXXXV, Tomo CCCXXXVI, No., 30,430, México, 15/02/01, p. A14.

<sup>172</sup> Jorge Herrera, “Ni acuerdos ni milagros, prevén”, en El Universal, Año LXXXV, Tomo CCCXXXVI, No. 30,431, México, 16/02/01, p. A19.

proliferación y el tráfico de armas, los desastres naturales y epidemias como el sida forman parte de la nueva agenda mexicana. No puede pasarse por alto el énfasis que el presidente ha puesto en la promoción económica y comercial de México en el mundo.

Otra acción que el gobierno de México realizó en materia de política exterior y que causó revuelo en el nivel 2 fue el acceso de nuestro país al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Aunque no es la primera vez que México ocupa un lugar en este órgano, la opinión pública y el legislativo cuestionaron mucho esta decisión.

En primera instancia, se afirmaba que México no tenía la capacidad militar ni económica para cumplir con los compromisos que como miembro del Consejo pudiera verse obligado a enfrentar. Por otro lado, se pensaba que México se vería obligado a votar de la misma manera que Estados Unidos, para no entorpecer la relación bilateral justo cuando se intentaba negociar un acuerdo migratorio, aún si esto implicara ir en contra de los principios constitucionales de política exterior y la tradición diplomática mexicana. Después de los ataques del 11 de septiembre, todas las resoluciones relacionadas con la guerra de Estados Unidos contra Afganistán e Irak significaron para nuestro presidente difíciles negociaciones al interior del país. Sin embargo, el Primer Mandatario y el Secretario de Relaciones Exteriores afirmaron estar seguros que el pertenecer al Consejo de Seguridad es pieza fundamental de la participación activa de México en el plano multilateral.

Se ha reiterado a lo largo de los apartados anteriores que el presidente de nuestro país ha afirmado tener la intención de mantener un diálogo continuo con los demás poderes de la Unión. La política exterior no ha sido la excepción; basta con ver lo pactado en el “Acuerdo político para el desarrollo nacional, suscrito el 7 de octubre de 2001 por el Ejecutivo federal y los partidos políticos nacionales con el objetivo de facilitar un mayor entendimiento entre los poderes ejecutivo y legislativo, tomando en cuenta que ninguno de ellos tiene la mayoría en los órganos de representación para decidir, por sí solo, el desahogo de los asuntos de la agenda nacional”<sup>173</sup>. Sin embargo, en la práctica, la política exterior sigue concentrada en el Ejecutivo y los acuerdos sobre la política exterior entre los poderes de la Unión son inexistentes. Incluso se ha generado un

---

<sup>173</sup> Claude Heller, “Los principios de la política exterior a la luz del nuevo contexto internacional”, en Rafael Fernández de Castro, *Op. Cit.*, p. 78.

debate acerca de los principios de la política exterior, su validez e incluso la pertinencia de su modificación o adecuación para enfrentar los retos del nuevo orden mundial, como consecuencia de algunas acciones y posturas internacionales ejercidas por el presidente.<sup>174</sup>

Académicos y diplomáticos mexicanos concuerdan en que México sigue sin lograr una política exterior lo suficientemente coherente y fuerte como para relacionarse con el mundo, y fundamentalmente con Estados Unidos de modo que, sin perder de vista los principios constitucionales de no intervención y autodeterminación de los pueblos, pueda tomar parte en la política internacional contemporánea para satisfacer intereses propios. Esto ha sido tema de debate en numerosas ocasiones, tal como sucedió el 7 de julio de 2004 cuando académicos como José Luis Valdés, Alejandro Chanona, Mario Ojeda, Francisco Gil Villegas, y diplomáticos como Ricardo Pascoe y Jorge Montaña se reunieron para reiterar “la urgencia de un debate nacional para concretar una reforma constitucional en materia de política exterior, y sobre la conveniencia de México de asumirse como parte real de América del Norte o de Latinoamérica, de acuerdo con sus prioridades o principios.”<sup>175</sup> Nuestro país sigue sin definir una política exterior proactiva que le permita reposicionarse ante Estados Unidos, y esto se debe en gran parte al hecho de que la transición democrática permanece inacabada.<sup>176</sup>

A grandes rasgos, esta ha sido la política exterior que Vicente Fox ha propuesto para nuestro país. Sin que hayan cambiado por completo, las prioridades, acciones y decisiones se han desviado del plan original, como consecuencia de los ataques terroristas del 11 de septiembre, especialmente (y obviamente) producto del cambio en los intereses estadounidenses<sup>177</sup>. Pero esto se explicará con detalle en el tercer y cuarto apartado del presente capítulo. Por ahora, la información ya presentada es suficiente para entender el

---

<sup>174</sup> Por ejemplo, cuando, después de los atentados del 11 de septiembre, el presidente de alguna manera respaldó a Estados Unidos en su decisión de emprender acciones bélicas en contra de quienes resultaran responsables de los ataques.

<sup>175</sup> Natalia Gómez y Juan Arvizu, “Sin equilibrio, relación con EU”, en El Universal, Año, Tomo, No., México, 07/07/04, p. A13.

<sup>176</sup> *Idem.*

<sup>177</sup> Aunque también cabe mencionar que en el gabinete del presidente Fox se dieron cambios importantes que afectaron la política exterior de nuestro país, pues el entonces Secretario de Relaciones Exteriores, Castañeda, renunció a su cargo y en su lugar quedó el Dr. Luis Ernesto Derbez, quien ha debido enfrentarse a nuevos retos internacionales.

lado mexicano de la relación bilateral que comenzó en el año 2000. A continuación, se analizará lo correspondiente a la parte estadounidense.

### 3.2. La política exterior de George W. Bush

El 7 de noviembre del año 2000 se llevaron a cabo elecciones presidenciales en Estados Unidos. Los dos candidatos más fuertes, George W. Bush (Partido Republicano) y Albert Gore (Partido Demócrata), no sólo pelearon por el cargo durante sus campañas, sino también después del día de los comicios.

Si bien ese 7 de noviembre debía marcar la victoria de uno de estos hombres, no fue sino hasta el 13 de diciembre que se emitió la decisión final, por parte de la Suprema Corte de Justicia, que otorgó a George W. Bush la victoria. La razón de esto fue que, además de la existencia de un margen estrecho en la elección, ninguno de los dos candidatos contaba con una mayoría de votos en el Colegio Electoral, órgano que bajo la Constitución es el que realmente elige al presidente.<sup>178</sup> Por su tamaño, el estado que daría los votos necesarios en dicho órgano a Bush o a Gore para ser primer mandatario de Estados Unidos fue Florida (cuyo gobernador es Jeb Bush, hermano de George W.); una vez que se terminó el conteo de votos en esa entidad, Bush fue declarado vencedor el 26 de noviembre, con 537 votos más que su contrincante. Pero Albert Gore, insatisfecho con el resultado y desconfiando del recuento de las boletas electorales por vía electrónica, recurrió al instrumento legal del propio estado de Florida que permite a un candidato protestar jurídicamente contra la elección. A esta acción le siguieron otras apelaciones por parte del mismo candidato y sus respectivas respuestas por parte de George W. Bush. Después de un largo proceso que llegó incluso a la Suprema Corte, la decisión final fue dada a conocer treinta y siete días después de la elección.<sup>179</sup> El hoy presidente tomó posesión del cargo el 20 de enero de 2001.

Al igual que John Quincy Adams, George W. Bush se convirtió en el segundo hijo de un presidente en ser jefe del Ejecutivo y además, lográndolo aún no habiendo obtenido, en términos reales, el voto popular. La opinión pública estadounidense, grupos

---

<sup>178</sup> Los candidatos obtienen votos en el Colegio Electoral por cada estado en el que tengan la mayor cantidad de votos y entre más poblado esté el estado, más votos pueden obtener.

<sup>179</sup> Lindsay Squire et.al., *Dynamics of Democracy*, Atomic Dog Publishing, Cincinnati, 2001, pp. 3-11.

de interés, actores políticos y el mundo en general, coincidieron en que el triunfo de Bush fue ilegítimo. Tal como le sucedió a Carlos Salinas de Gortari en México en 1988, el nuevo presidente estadounidense se vio forzado a legitimar su mandato de alguna manera y a recuperar la confianza de todos.

Una vez decidido quién sería el líder en la Casa Blanca, el siguiente paso era reunir al gabinete que haría posible la concreción de todas las propuestas políticas que hizo durante su campaña. Existen numerosas opiniones acerca de que el gabinete de Bush hijo es sumamente conservador<sup>180</sup>, e incluye a gente del mundo de los negocios (Donald Rumsfeld, Secretario de Defensa y Richard B. Cheney, Vicepresidente) o que sirvieron en el gobierno federal en el periodo presidencial de George Bush padre (este es el caso del vicepresidente Cheney, quien participó, como secretario de defensa, en las operaciones militares lideradas por Estados Unidos en Panamá y Medio Oriente entre 1989 y 1993).

George W. Bush fue gobernador del estado de Texas, y tenía, por ende, mucha experiencia en cuestiones de política interna y el mundo de los negocios. En contraste, su conocimiento sobre el diseño y ejecución de política exterior era bastante limitado. Es por esto que las decisiones fuertes en este rubro quedaron prácticamente en manos de su gabinete; uno de sus miembros más importantes es la Consejera de Seguridad Nacional, Condoleezza Rice, quien es una académica en la Universidad de Stanford, especialista en Europa del Este y la Unión Soviética y quien, entre 1989 y marzo de 1991, sirvió en la administración de George Bush padre como Directora de Asuntos Soviéticos y de Europa del Este en el Consejo Nacional de Seguridad, así como en el cargo de Asistente Especial del Presidente para Asuntos de Seguridad Nacional.<sup>181</sup>

Desde que George W. Bush fue declarado vencedor en los comicios de noviembre de 2000, la predicción acerca de las estrategias que seguiría Estados Unidos en el mundo fueron determinadas por intereses partidistas: “La política exterior en una administración republicana seguramente será internacionalista...Provendrá de la base firme del interés nacional, no de los intereses de una comunidad internacional ilusoria. Estados Unidos puede ejercer el poder sin arrogancia y perseguir sus intereses sin

---

<sup>180</sup> Recordemos que tanto Cheney como Rumsfeld juegan un papel importante en el ya mencionado Project for the New American Century, mencionado en el capítulo anterior.

<sup>181</sup> Fuente: The President's Cabinet, en <http://www.whitehouse.gov>

intimidar ni vociferar. Cuando así lo hace, en conjunción con los que comparten sus valores principales, el mundo se vuelve más próspero, democrático y pacífico. Este ha sido el rol de Estados Unidos en el pasado y debe ser así de nuevo, al entrar al próximo siglo.”<sup>182</sup>

La primera impresión general era que George W. Bush seguiría los pasos de su padre en la conducción de la política exterior estadounidense. Restaría ver si cometería el mismo error de éste, al dejar de lado la economía interna por centrar su atención en el mundo.<sup>183</sup>

No obstante, aquellas suposiciones comenzaron a olvidarse cuando se hizo saber que muchas de las prioridades del nuevo presidente eran de índole económico e internas. Entre ellas encontramos el someter a consideración del Congreso una reforma educativa que garantizara un mejor manejo de los recursos para las escuelas públicas; el proponer un presupuesto que permitiera pagar deudas, establecer un fondo de contingencia de un ciento de millones de dólares y además dar la oportunidad de aliviar de impuestos a los estadounidenses que estuvieran al corriente con sus pagos de impuestos al salario.<sup>184</sup>

Asimismo, una de sus preocupaciones principales fue la economía y buscó incrementar el gasto en seguridad social, Medicare, y para otros programas de beneficio para la sociedad; redujo el gasto discrecional por 26 miles de millones de dólares. Su meta era restablecer niveles precedentes de gasto público, con el fin de terminar con el déficit que prevalecía en el momento en el que tomó posesión.<sup>185</sup> La agenda legislativa preliminar del actual presidente de Estados Unidos incluyó también cuestiones energéticas y gasto para defensa.

---

<sup>182</sup> Condoleezza Rice, “Promoting the National Interest”, en *Foreign Affairs*, Vol. 79, No. 1, New York, New York, enero/febrero de 2000, p. 62. Traducción libre.

<sup>183</sup> Robert B. Zoellick, quien fue Subsecretario de Estado, Jefe de Personal de la Casa Blanca y Consejero del Secretario del Tesoro durante las administraciones de Ronald Reagan y George Bush padre, afirmó en el año 2000 que “una tarea primordial para el siguiente presidente de Estados Unidos sería conseguir el apoyo público para una estrategia que forme al mundo de modo que proteja y defienda los intereses y valores estadounidenses por los siguientes 50 años.” Robert B. Zoellick, “A Republican Foreign Policy”, en *Foreign Affairs*, Vol. 79, No. 1, New York, New York, enero/febrero de 2000, p. 63. Traducción libre.

<sup>184</sup> El partido Republicano siempre ha enfatizado la educación y la economía en sus campañas y en sus planes legislativos.

<sup>185</sup> “President Bush outlines Budget”, en <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/02/20010227-5.html>.

Con las elecciones intermedias de noviembre del 2002, la relación del Ejecutivo con el Legislativo en Estados Unidos cambió considerablemente, puesto que el partido Republicano recuperó el Senado y mantuvo la mayoría en la Cámara Baja, cuyo nuevo vocero (el cargo principal, de mayor peso) es Tom DeLay (Republicano-Texas), un “político ultraconservador del distrito 22 de Houston, cercano a intereses petroleros y en favor de la desregulación.”<sup>186</sup> Aunque se abordará con mayor detalle en el siguiente apartado, vale la pena apuntar aquí que, en parte por los ataques del 11 de septiembre pero también como resultado de la recomposición del Congreso, la agenda del presidente se redujo relativamente, para enfocarse en “la creación del Departamento de Seguridad Interna (*Homeland Security Department*), el nombramiento de jueces conservadores a la Suprema Corte, una política exterior centrada en el conflicto con Irak (como pilar fundamental de la lucha contra el terrorismo), una política económica que asegura reducciones continuas de impuestos para corporaciones, y una política ambiental que permitiría extraer petróleo en áreas hasta ahora protegidas.”<sup>187</sup>

Como toda política exterior, la del gobierno de George W. Bush en términos generales busca defender el interés nacional. Éste ha sido definido en términos de seguridad nacional, entendida como la defensa del territorio y la población, así como la conservación de la prosperidad económica. “Cinco principios caracterizan a una política exterior republicana moderna: primero, se basa en la premisa del respeto hacia el poder, y ni se avergüenza de perseguir los intereses nacionales estadounidenses ni tampoco se apresura en usar el poder del país; segundo, enfatiza la construcción y el mantenimiento de coaliciones y alianzas; tercero, los republicanos juzgan los acuerdos e instituciones internacionales como medios para conseguir fines, no como formas de terapia política; cuarto, una política exterior republicana moderna debe adoptar los cambios revolucionarios en la información y las comunicaciones, la tecnología, el comercio y los sectores financieros que forjarán el ambiente para la política y la seguridad global; quinto, reconoce que aún hay maldad en el mundo, gente que odia a Estados Unidos y las ideas que defiende.”<sup>188</sup>

---

<sup>186</sup> De los Ríos Lozano, Patricia, “The U.S. Mid-Term Elections A New Balance of Forces”, en *Voices of Mexico*, enero-marzo de 2003, No. 62, , p. 64. Traducción libre.

<sup>187</sup> *Ibid.*, p. 65. Traducción libre.

<sup>188</sup> Robert B. Zoellick, *Op. cit.*, pp. 68-70. Traducción libre.

La política en cuestión se persigue a través de instrumentos creados a semejanza de aquellos que se tienen en el plano interno y con base en la filosofía pragmática y liberal. Aquí convendría apuntar que “el pragmatismo representa la prolongación (y puesta al día corporativo) del liberalismo en las condiciones del capitalismo avanzado, concentrado, transnacional, irreconciliablemente fracturado (pero necesariamente conciliador) entre lo económico (la Razón de Mercado) y lo político (la Razón de Estado), sujeto a las presiones inéditas de los grupos de interés y a una dinámica reproductiva que rebasa el viejo constitucionalismo...Se yergue como la visión posttotalista del mundo y la sociedad, fragmentadora e integradora a la vez.”<sup>189</sup> Contrario a filosofías o doctrinas económicas y políticas seguidas en el pasado, el pragmatismo estadounidense del siglo XX y XXI responde mejor a las formas operativas y a la crisis de racionalidad que experimentan las estructuras políticas nacionales al internacionalizarse sus mayores unidades particulares de capital; el pragmatismo valida e invalida, relativiza o dogmatiza, activa o desactiva las instancias políticas e ideológicas interiores y exteriores de acuerdo con criterios de oportunidad y redituabilidad. El juego de lo nacional y lo internacional obliga a flexibilizarse en lo público y lo privado.<sup>190</sup>

En la política exterior estadounidense actual se distingue fácilmente esta base filosófica; un claro ejemplo de ello es la manera en la cual, tras los atentados del 11 de septiembre modificó sus listas de amigos y enemigos, incluyendo en la primera a países como Pakistán, quien anteriormente pertenecía a la segunda. Otro ejemplo del pragmatismo estadounidense fue el cambio en las prioridades de la agenda interna e internacional, al poner a lo militar en el centro, en vez de ocuparse de cuestiones sociales y económicas, como George W. Bush habría prometido hacer durante su campaña hacia las elecciones presidenciales y en los primeros meses de su gobierno.

A diferencia de su predecesor, William Clinton, Bush parecía estar menos dispuesto a involucrarse en negociaciones sobre misiles coreanos y pugnas en Irlanda del Norte. Pero tampoco podría mantenerse demasiado al margen de cuestiones de paz o económicas e incluso líderes de varios países del mundo lo presionaban desde marzo de

---

<sup>189</sup> José Luis Orozco, Razón de Estado y razón de mercado. Teoría y pragma de la política exterior norteamericana, FCE, México, 1992, p. 182.

<sup>190</sup> *Ibid.*, pp. 221, 222.

2001 para que les ayudara en sus problemas.<sup>191</sup> Para Condoleezza Rice, fue claro, desde un principio, que la política exterior estadounidense debía impulsar y mantener con fuerza las tendencias capitalistas a nivel mundial y sostener una política exterior vigorosa que se apegara a los constantes cambios mundiales.

Fuera cual fuere su intención de involucrarse o no en conflictos internacionales, la política militar de George W. Bush fue un asunto al cual se le prestó suma atención. Se habló de que ésta sería una especie de “revolución”; en mayo de 2001 se decía: “los radicales hablan en voz alta otra vez, pero ahora desde la derecha americana, no la izquierda en favor del desarme; recortes considerables en presupuesto militar están en la agenda...El presidente George W. Bush repitió su intención de tomar una visión radical, incluso revolucionaria respecto a las necesidades de seguridad de Estados Unidos. Su estrategia tiene dos partes: reducción de armamento, unilateral si es necesario; y defensas de misiles para ayudar a ahuyentar nuevas amenazas más pequeñas y predecibles de países como Corea del Norte, Irán o Irak.”<sup>192</sup>

Se consideró conveniente que la actual administración se concentrara en construir un Ejército nuevo, cuyas armas, también nuevas, fueran producto de una intensa investigación y desarrollo tecnológico y permitieran a las fuerzas armadas ser más letales, móviles y ágiles.<sup>193</sup> Comparada con la política de defensa que William Clinton puso en marcha, la del actual presidente estadounidense es mucho más compleja y agresiva, y crítica en muchos aspectos a las operaciones militares realizadas por su antecesor.

Pero, ¿por qué Estados Unidos habría de necesitar una política militar de tal magnitud? La respuesta a esta interrogante se deriva de la visión estadounidense del mundo actual, misma que se resume en la siguiente declaración de Condoleezza Rice:

•“Pienso que Estados Unidos se encuentran en una posición extraordinaria es un mundo... en el cual los países buscan su lugar en una economía internacional que en realidad está dominada por las nociones estadounidenses y occidentales de mercados y capital privado... La meta para Estados Unidos debe ser ... mantener la paz. Estados Unidos tiene responsabilidades especiales en el mantenimiento de la paz porque somos el único Ejército considerable que puede manejar responsabilidades globales.”<sup>194</sup>

<sup>191</sup> Charles Babington, “Leaders Urge Bush to Face Foreign Policy Issues”, en *Washington Post*, 20 de marzo de 2001, en [www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A3154-2001Mar20.html](http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A3154-2001Mar20.html).

<sup>192</sup> “George Bush's revolution”, en *The Economist*, Vol. 359, No. 8220, 05/05/2001-05/11/2001, p19, 3p, 3c Traducción libre.

<sup>193</sup> Condoleezza Rice, “Promoting the National Interest”, *Op. Cit.*, p. 51. Traducción libre.

<sup>194</sup> Condoleezza Rice, en <http://uspolicy.about.com/library/weekly/aa121700c.htm>. Traducción libre

Así, de acuerdo con la misma funcionaria, la política exterior en una administración republicana debe permitir: “asegurar que el Ejército de Estados Unidos pueda evitar la guerra, proyectar el poder y pelear en la defensa de sus intereses si la prevención falla; promover el crecimiento económico y la apertura política extendiendo el libre comercio y el sistema monetario internacional estable a todos los que estén comprometidos con estos principios; renovar fuertes e íntimas relaciones con aliados que comparten los valores estadounidenses y por ende pueden compartir la carga de la promoción de la paz, la prosperidad y la libertad; canalizar la energía estadounidense en relaciones comprensivas con las grandes potencias, particularmente Rusia y China; y tomar acciones decisivas respecto a la amenaza de regímenes peligrosos y poderes hostiles, que crecientemente toma la forma de potenciales para el terrorismo y el desarrollo de armas de destrucción masiva.”<sup>195</sup> Respecto a este último punto, el mejor ejemplo de un Estado que debe ser vigilado fue determinado desde un principio: el Irak de Saddam Hussein, a quien se pretendía derrocar a fin de eliminar todo peligro para Estados Unidos.

Pero no todos los miembros del gabinete coincidieron, al inicio del mandato, en las acciones que debían ponerse en marcha para conseguir los objetivos de política exterior. El Pentágono, parte fundamental de dicha política, mostraba una ideología conservadora, frente a una mucho más moderada del Departamento de Estado. A manera de ejemplo, “el Departamento de Estado parece estar mucho más abierto que el Pentágono a posibles negociaciones sobre misiles con Corea del Norte. Sobre Rusia y China también, el General Powell tiende a enfatizar más el trabajar con aliados que el Sr. Rumsfeld, quien tiene una historia de apoyar aproximaciones unilaterales.”<sup>196</sup>

---

<sup>195</sup> Condoleezza Rice, “Promoting the National Interest”, *Op. cit.*, pp. 46-47. Traducción libre.

<sup>196</sup> Jane Perlez, “Bush Team’s Counsel is Divided on Foreign Policy”, en *The New York Times*, 27 de marzo de 2001, en <http://www.nytimes.com/2001/03/27/world/27DIPL.html?pagewanted=all>, Traducción libre.

Vale la pena mencionar que estas diferencias de opiniones respecto a cómo convendría a Estados Unidos proceder ante el mundo son una muestra clara de la complejidad en el proceso de toma de decisiones estadounidense, sobre todo, considerando que tanto el Pentágono de Rumsfeld como el Departamento que dirige Collin Powell son los que elaboran y ponen en marcha la política exterior estadounidense. Powell, si bien es conservador, no pierde de vista la importancia de mantener buenas relaciones con el mundo, pues está consciente de que aún si Estados Unidos mantiene una hegemonía militar, hoy día las alianzas son fundamentales.

La política exterior depende en gran medida de la promoción del libre comercio, mediante la cooperación económica regional (APEC, TLCAN, etc.) y la permanencia de instituciones financieras como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) o la Organización Mundial del Comercio (OMC). Se considera que si Estados Unidos vincula su economía con aquellas áreas que se consideran estratégicas para los intereses del país, puede existir un mayor margen para promover la agenda geopolítica; un ejemplo claro de la cooperación regional en un tema geopolíticamente muy importante es la cuestión fronteriza, la democracia y la prosperidad, en lo cual Canadá y México han estado dispuestos a trabajar con el gobierno de George W. Bush.

Las estrategias internacionales también se apoyan en las organizaciones multilaterales en el ámbito político como las Naciones Unidas y se sirven de un sistema de seguridad colectiva materializado en la OTAN y otros tratados de seguridad con países como Japón.<sup>197</sup>

Desde inicios de la administración de Bush hijo, y con mucho mayor énfasis en mayo del 2002, cuando se celebraría la Cumbre de la OTAN para discutir su ampliación, el presidente y los senadores de su partido se mostraban claramente a favor de la expansión de este organismo multilateral. Esto bajo el argumento de que “la OTAN debe ser expandida como parte de una estrategia más amplia para cambiarla de una alianza defensiva a una organización dedicada a combatir el terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva.”<sup>198</sup> El gobierno de Estados Unidos otorgó una considerable ayuda económica a los países que se tenían por candidatos fuertes a ingresar a la OTAN; esto para tratar de equiparar su capacidad militar con los estándares del organismo multilateral.<sup>199</sup>

Si bien, como se dijo ya, la experiencia de George W. Bush en el mundo no era amplia, sí tenía mucho conocimiento acerca de México. En las elecciones de noviembre de 2000 obtuvo un 35% del total de 5.5 millones de votantes hispanos en Estados Unidos.

---

<sup>197</sup> Sin embargo, desde un principio el nuevo presidente marcó cierta distancia con mecanismos multilaterales como el protocolo de Kyoto y el Tratado de Prohibición de Pruebas Nucleares. Con ello puede verse que sólo se apoya en el sistema multilateral donde éste va acorde con los intereses nacionales estadounidenses.

<sup>198</sup> Richard G. Lugar, R-Ind., citado en Miles A Pomper, “Bush Travels to NATO Summit With Strong Support for Expansion”, en *CQ Weekly*, 5/18/2002, Vol. 60, No.20, Washington D.C., 5/18/2002, p. 1333.

<sup>199</sup> No obstante lo anterior, la visión republicana de una política exterior ideal considera que los acuerdos e instituciones multilaterales no deben ser fines, sino instrumentos.

Siendo gobernador de Texas, realizó entre 8 y 9 viajes a nuestro país.<sup>200</sup> Una vez elegido presidente de Estados Unidos, manifestó un gran interés por estrechar lazos con México; su primera visita al extranjero fue precisamente a nuestro país. Quizá por ello el gobierno mexicano vio altamente probable la concreción de su máxima propuesta en la agenda bilateral: un instrumento que institucionalizara la migración.

Desde los primeros encuentros con su homólogo mexicano, el presidente Bush se mostró a favor de un acuerdo migratorio, en el marco de la “relación especial” o “luna de miel”, como le llamaron algunos analistas políticos, que se dio entre México y Estados Unidos luego de las elecciones presidenciales en ambos países en el año 2000. El atacar un tema tan controvertido como lo es la migración resultaría, a mi parecer, una excelente estrategia política del mandatario estadounidense para fortalecer la relación bilateral con el tercer socio comercial más importante de Estados Unidos.

Sin embargo, desde un principio no se comprometió a lograr un acuerdo migratorio en un corto plazo y mucho menos a ofrecerle al presidente Fox todas las condiciones que este último solicitaba. En una conferencia de prensa ofrecida el 4 de septiembre de 2001 por el presidente de Estados Unidos junto con el Senador Trent Lott, líder de la minoría en el Senado, George Bush afirmó haber explicado a Vicente Fox que “no hay apetito para una amnistía total en el Congreso. También le he dicho que nuestro deseo es facilitar a un empleador que busca a alguien que quiere trabajar y a alguien que desea trabajar, una reunión. Pero eso en sí es un proceso complejo. Y este es por ello un asunto complejo. Esto tardará un tiempo en traer todos los diferentes intereses a la mesa. Pero hemos hecho un buen progreso hasta ahora. Y le diré que en esta administración (sé que muchos miembros del Congreso están comprometidos a tratar a los mexicanos con respeto cuando vienen a nuestro país) queremos que sean tratados como se quisiera que un vecino fuera tratado. En segundo lugar, tenemos que hacer un mejor esfuerzo en hacer a nuestras fronteras más seguras. En tercer lugar, revisaremos un programa de trabajadores huéspedes que beneficiará tanto a América como a los mexicanos. Pero hay mucho trabajo por hacer...Encontrarán todos ustedes que estas son dos administraciones que cooperan de manera más cercana que otras administraciones en el pasado; y tenemos

---

<sup>200</sup> Kevin Sullivan, “Bush’s Relations with Mexico Rooted in Symbols, Friendship”, en The Washington Post, 13 de febrero de 2001, en <http://washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A60485-2001Feb12.html>. Traducción libre.

una excelente relación.”<sup>201</sup>

El sistema político de Estados Unidos funciona mediante un *check and balances* (pesos y contrapesos) que limita en gran medida el poder del presidente. Así, aún si George W. Bush hubiera querido negociar un acuerdo migratorio con México de inmediato, no hubiera podido hacerlo sin considerar las diferentes posturas que los actores internos de su país tomarían al respecto.<sup>202</sup> Veamos cuáles fueron algunas de ellas.

El Congreso estadounidense puede fácilmente rechazar las iniciativas de ley propuestas por el presidente. La composición del gobierno de Estados Unidos en el año 2000 era la de uno dividido: presidente republicano, mayoría republicana en la cámara de representantes y mayoría demócrata en el Senado. Esto, aunado a los complejos procedimientos internos de la discusión y votación de iniciativas de ley dificulta la aprobación de aquéllas que involucran temas intermésticos. La migración es precisamente un tema que confronta fuertemente a las facciones parlamentarias: los republicanos tienen tradición de posturas antimigratorias, mientras que los demócratas tienden a resaltar los beneficios de la migración para la economía. Recordemos que los representantes y senadores son mucho más leales a su electorado que a posturas partidistas.

De esta manera, es necesario señalar que el Congreso se preocupa por la opinión que sus electores pudieran tener acerca del programa de trabajadores huéspedes y la legalización de los indocumentados que ya están en Estados Unidos. La postura de la opinión pública, concretamente de los hispanos más conservadores, es de rechazo a un programa de trabajadores huéspedes, puesto que sienten que los latinos ya establecidos serán desplazados de los trabajos de bajos salarios que hoy desempeñan, además de que opinan que con un programa de este tipo se estaría aprobando o legalizando la violación de los derechos laborales, toda vez que las condiciones de intercambio de trabajadores no serían óptimas. A la sociedad estadounidense en general le preocupa principalmente que

---

<sup>201</sup> “President and Minority Leader Discuss Fall Priorities”, en The Oval Office, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/09/print/20010904-7.html>. Traducción libre.

<sup>202</sup> Recordemos que, de acuerdo con el juego de dos niveles, el “*win set*” o juego de ganancias que un jefe de Estado tiene en el plano interno de su país para conseguir la ratificación de una negociación internacional es sumamente importante en la determinación de las ofertas y restricciones que el mismo impone en la mesa de negociación en el nivel 1.

los trabajadores huéspedes no sean temporales, y suceda lo mismo que cuando estaba en vigor el programa bracero, con el cual muchos mexicanos se quedaron permanentemente.<sup>203</sup> A esto hay que añadir el fuerte sentimiento nativista que, como se ha dicho, caracteriza a la sociedad del país vecino.

Los gobiernos locales y estatales son también actores estratégicos para la aprobación del acuerdo migratorio en Estados Unidos, dado que cada estado es en buena medida libre de implementar su propia legislación. Recordemos leyes como la Propuesta 187 en California, así como el discurso antimigratorio de la campaña de Pete Wilson por la gubernatura del mismo estado. Se esperaba que la legalización de mexicanos que radican ya en Estados Unidos, así como la creación de un programa de trabajadores huéspedes fuera atacada duramente en los tres estados cuya población se compone en gran medida por gente de origen mexicano: California (40%), Texas (25%), Arizona e Illinois (ambos con el 5%).

No debe olvidarse el papel que los medios masivos de comunicación juegan dentro de la sociedad estadounidense, pues son estos los que difunden la información que moldea la opinión pública, factor determinante del voto que en el Congreso se le dé al acuerdo bilateral. Esto se destaca aún más con el hecho de que el tema migratorio sería parte importante del discurso de los candidatos para atraer electores durante la campaña para las elecciones intermedias en noviembre del 2002.

Tampoco debemos pasar por alto la importancia de la postura que adoptarían los grupos empresariales, los sindicatos y ONG, tanto liberales como conservadoras. El Presidente de la Reserva Federal de Estados Unidos, Alan Greenspan, declaró en febrero del año 2001 que los trabajadores mexicanos son necesarios en Estados Unidos porque contribuyen a la reactivación de la economía que, recordaremos ha tenido niveles de crecimiento menores a aquellos que se presentaron en años anteriores<sup>204</sup>. Dado que son la fuente de mano de obra barata; contribuyen a que los costos de producción y por tanto los precios a los consumidores se mantengan bajos, con lo cual se espera se reactive la

---

<sup>203</sup> En 2000 se estimó que 6.8% (19,259) de la población en Estados Unidos es de origen mexicano. Fuente: U.S. Immigration and Naturalization Service Yearbook, 1998; Migration Between Mexico and the United States: Binational Study (1998) y U.S. Census Bureau, Census 2000, citado en Michael D. Layton, "Los dos países", en *Nexos*, no. 288, año 23, vol. XXIII, México, diciembre de 2001, p. 56.

<sup>204</sup> Carlos Avilés Allende, "Imparable, la migración económica de México a EU", en *El Financiero*, México, 4/02/01, p. 4.

demanda, por tanto la oferta y los ciclos económicos vayan poco a poco restableciéndose. Además, se está dando una creciente jubilación de estadounidenses, con lo que se incrementa la demanda de servicios de salud y de retiro; sin embargo, los fondos públicos para sufragar estos gastos no son suficientes para hacer frente a la presión. Es necesario que la fuerza laboral se incremente para que así se generen más contribuciones fiscales que inyecten nuevos activos a dichos fondos de retiro.<sup>205</sup>

Los sectores como el agrícola, que dependen en gran medida de los trabajadores mexicanos, pugnaron desde un principio por la firma del acuerdo. La coalición sindical AFL-CIO reforzó las declaraciones de Greenspan y mostró su apoyo a la regulación migratoria, a la par que manifestaron su escepticismo respecto al programa de trabajadores huéspedes.<sup>206</sup>

Las organizaciones de latinos, como MALDEF (*Mexican American Legal Defense and Education Council*), LULAC (*League of United Latin American Citizens*) y NCLR (*National Council of La Raza*), tres de las principales defensoras de los derechos humanos y laborales de los trabajadores mexicanos, declararon que están dispuestos a cabildear en el Congreso estadounidense a favor de un acuerdo migratorio. Pero afirmaron que lo harán sólo para lograr la regularización de los mexicanos en Estados Unidos, para eliminar los techos para visas y promover el programa de desarrollo económico de las zonas de México que expulsan el mayor número de migrantes; manifestaron abiertamente su oposición a un programa de trabajadores huéspedes.<sup>207</sup>

Como puede observarse, si bien la preocupación fundamental de todos los estadounidenses es vivir en un país económicamente estable y donde se les garantice que

---

<sup>205</sup> Esto interpretando las predicciones que hace Martin Baily respecto a la situación económica estadounidense desde el año 2000, misma que podría empeorarse como consecuencia de los ataques terroristas del 11 de septiembre. Martin N. Baily, “Stirred but not Shaken. The Economic Repercussions”, en James F. Jr. Hoge, & Gideon Rose, *How did this happen? Terrorism and the New War*, Public Affairs, New York, 2002, pp.269-282.

<sup>206</sup> Remarks by AFL-CIO President John J. Sweeney - Press Conference on Immigrant Workers’ Rights – Capitol Hill, September 5, 2001, en <http://www.aflcio.org/publ/press2001/pr0905.htm>. Traducción libre.

<sup>207</sup> Para mayor información respecto a las posturas de estas tres organizaciones latinas, pueden consultarse las siguientes fuentes: “The 2002 LULAC Legislative Platform”, en <http://www.lulac.org/Issues/Platform.html>; Qaasim, Aisha, “MALDEF Anticipates Discussion of Key Issues for Latino Community During Fox’s Visit”, September 4, 2001, en <http://www.maldef.org/news/press.cfm?ID=76>; “NCLR Strongly Supports Extension of 245i”, en <http://nclr.policy.net/proactive/newsroom/release.vtml?id=20740>.

no existirán carencias de servicios sociales como son salud y educación (especialmente durante la vejez), no todos consideraron al acuerdo migratorio propuesto por el gobierno mexicano como inadmisible o malo. Algunos de los puntos que incluiría el instrumento podrían haber sido negociadas eventualmente en el plano político interno (nivel 2) de nuestro vecino del norte.

Después del 11 de septiembre, las prioridades de los estadounidenses no cambiaron: continuaron exigiendo al gobierno que cuidara bien de la economía y que impusiera un sistema tributario que garantizara mejores servicios de salud y educación; pero ahora también exige seguridad física. El debate sobre el acuerdo migratorio en todos los ámbitos de la vida pública de Estados Unidos fue suplantado por el tema de la seguridad del territorio, los bienes y las personas. Ahora es menos factible que la sociedad y actores políticos quienes antes de los atentados se mostraban reticentes a un acuerdo bilateral sobre migración llegasen a ver algún beneficio en una apertura de fronteras para el libre tránsito de mercancías, personas y bienes. Y quienes sí favorecían de algún modo una negociación migratoria centraron su atención en la seguridad. Esto se explicará con mayor detalle en el siguiente capítulo.

Así fue el gobierno de George W. Bush hasta septiembre de 2001. Si bien apenas comenzaba a poner en marcha sus políticas internas y exteriores, un trágico acontecimiento lo obligó a tomar nuevas decisiones e implementar distintas líneas de acción para cumplir con sus deberes de primer mandatario del país más poderoso del mundo.

Dicho acontecimiento, los ataques terroristas a Nueva York y Washington del 11 de septiembre de 2001, cambiaron también el camino por el cual transitaba la relación de nuestro país con Estados Unidos.

Antes de pasar al siguiente capítulo, mismo que cumplirá con la tarea de explicar el nuevo escenario de cooperación entre Estados Unidos y México, resulta útil observar el siguiente esquema de cooperación, pues sintetiza la dinámica de contactos y negociaciones que se dio antes de septiembre 11.



#### **4. Cambio de rumbo: los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 y la relación bilateral**

La mañana del 11 de septiembre de 2001 parecía normal. En la ciudad de Nueva York, los estadounidenses hacían su vida cotidiana. Pero a las 8:45 de la mañana, el primero de cuatro aviones comerciales secuestrados por terroristas se estrelló en una de las torres gemelas de esa ciudad. La siguiente hora y media fueron de tensión constante, pues otros tres aviones se impactaron contra la segunda torre gemela, el Pentágono y en un campo en el estado de Pennsylvania (se piensa que éste iba dirigido hacia la Casa Blanca, pero los pasajeros del avión lograron luchar contra los secuestradores y el avión cayó en otro sitio).<sup>208</sup>

Estos ataques fueron imputados al grupo terrorista Al Qaeda, fundado en 1989, dirigido por Ossama Bin Laden y cuya base de operaciones se encontraba en Afganistán. Son los primeros en la historia de Estados Unidos de tal magnitud y crueldad (y en general, en el mundo entero), pues el saldo que dejaron fue de miles de muertos y sacudieron a todos.

Este trágico suceso impactó al mundo, pero de forma mucho más profunda a Estados Unidos, no sólo por cuestiones logísticas o de procedimientos que el gobierno de ese país tuvo que llevar a cabo para garantizar la seguridad de los ciudadanos de Nueva York y Washington por las secuelas de los ataques, sino más bien porque por primera vez se sintieron vulnerables. Esa nación, que se considera el gigante del mundo, el país líder en tecnología militar, el que marca la pauta en democracia, el que controla la economía mundial, quien “ayuda” a todos los países a alcanzar el desarrollo, el encargado de llevar los valores liberales a todos los rincones del mundo (véase la imagen que Condoleezza Rice tiene de su país, en la cita incluida en el capítulo anterior), fue atacada en su propio territorio, con aviones de compañías nacionales, dirigidos al World Trade Center de Nueva York, edificio fundamental para la economía capitalista, y contra el Pentágono, sede del Departamento de Defensa del país.

Ni la tecnología militar más sofisticada que Estados Unidos ha creado e instalado en todo su territorio, ni sus duros controles de entrada y salida al país evitaron que un

---

<sup>208</sup> Para una cronología detallada del 11 de septiembre: José Luis Valdés, “Comarca Herida”, Globalidad y conflicto Estados Unidos y la crisis de septiembre, Cisan/UNAM, México, 2002, p 11-26.

grupo de inmigrantes árabes planearan y llevaran a cabo exitosamente los eventos del 11 de septiembre.

En los días siguientes a los ataques el gobierno estadounidense puso en marcha numerosos operativos para salvaguardar la seguridad de su población. La ciudad de Nueva York estuvo paralizada y todos los aeropuertos del país permanecieron cerrados; en las horas y días siguientes de los ataques, diversos organismos multilaterales y muchas naciones expresaron sus condolencias al pueblo estadounidense y tomaron algunas acciones para respaldar a Estados Unidos en su castigo a los responsables del suceso. Así, el Consejo del Atlántico Norte subrayó la necesidad de recurrir al artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte, pues los ataques contra Estados Unidos fueron considerados como un atentado contra los demás miembros del organismo internacional. El Consejo de Seguridad de la ONU aprobó la resolución 1368, referente a la lucha contra el terrorismo y la Asamblea General de Naciones Unidas emitió la resolución 56/1, con el fin de condenar los ataques terroristas, expresar sus condolencias y su solidaridad con Estados Unidos y pedir cooperación internacional para castigar a los culpables y prevenir futuros ataques de esa índole. A estas resoluciones siguieron otras relacionadas.

El 19 de septiembre, el presidente George W. Bush dirigió un discurso a la Nación en el que anunciaba su firme intención de iniciar una guerra contra el terrorismo y llamaba a todas las naciones del mundo a decidir si “estaban con ellos o contra ellos.”

Dicha declaración del presidente de Estados Unidos generó mucha polémica en todo el mundo, hubo naciones que hicieron público su apoyo inmediatamente y quienes dudaron un poco antes de hacerlo. El presidente de México fue uno de los que emitió una declaración de apoyo al poco tiempo y un mes después reiteró de la siguiente manera: “Somos amigos, somos vecinos, somos socios, y queremos dejar muy en claro que esto significa compromiso permanente y que mantendremos nuestros compromisos. Y estamos trabajando todos los días ya sea en la frontera, o en aduanas o en migración, en todos los temas que tienen que ver con la seguridad. Estaremos lado a lado en nuestros esfuerzos para vencer al terrorismo en el mundo y donde quiera que esté.”<sup>209</sup>

---

<sup>209</sup> Vicente Fox, en “President Fox Reaffirms Commitment to U.S.”, 4 de octubre de 2001, en <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/10/print/20011004-3.html>. Traducción libre.

Los ataques terroristas llevaron al mundo a replantear conceptos, prioridades, agendas, estrategias, alianzas, por mencionar sólo algunas cuestiones. Surgió también un nuevo paradigma en Relaciones Internacionales. Dado que se considera a este suceso como un parteaguas en el orden internacional que había estado vigente desde el fin de la Guerra Fría, cabe hacerse la pregunta de qué fue lo que lo provocó.

A fin de facilitar la explicación de las consecuencias de los ataques terroristas, conviene recordar que en el capítulo 2 de este trabajo el terrorismo fue definido como una forma de respuesta ante las injusticias e inequidades de distribución del ingreso y el poder del mundo globalizado. “Para grupos como Al Qaeda, Estados Unidos es el enemigo porque el poder militar americano domina su mundo, apoya gobiernos corruptos en sus países y apoya a los israelíes contra los musulmanes; el poder cultural americano insulta su religión y contamina sus sociedades, y el poder económico americano hace posibles todas estas intromisiones y profanaciones.”<sup>210</sup>

En resumen, los efectos del 11/09 son los siguientes:<sup>211</sup>

- el concepto de seguridad internacional se ha replanteado;
- hoy resulta obvio que la superioridad militar no garantiza la protección de intereses vitales y se ha puesto de manifiesto la vulnerabilidad de cualquier país ante un ataque terrorista, llevado a cabo con los instrumentos más rudimentarios;
- a pesar de que la política exterior de Estados Unidos se tornó unilateral, especialmente en el ámbito militar, también le fue necesario emprender una estrategia multilateral en otros ámbitos, como por ejemplo consensuar políticamente en la coalición de combate al terrorismo para coordinar servicios de inteligencia y trabajar de manera conjunta para evitar la continuación del financiamiento de grupos terroristas;
- pareciera que las normas del derecho de guerra no han sido ni serán aplicadas en las campañas militares de Afganistán y posteriormente en Irak, en el sentido de que la población civil no puede ser blanco de un ataque armado, además de cuestiones humanitarias y de refugiados;

---

<sup>210</sup> Richard K. Betts, *Op. cit.*, p. 20. Traducción libre.

<sup>211</sup> Tomados de Bernardo Sepúlveda Amor, “Terrorismo transnacional y seguridad colectiva”, en Rafael Fernández de Castro (coord), Cambio y continuidad en la política exterior de México, *Op. Cit.*, pp. 29-44.

- la libre difusión de la información, por la vía electrónica y por la prensa se verá limitada;
- el sistema de alianzas entre los Estados se ha replanteado también, pues antiguos enemigos estadounidenses se han sumado de alguna manera a la causa de Bush. Este es el caso de Rusia y las que fueron sus cinco repúblicas en Asia Central: Tayikistán, Uzbekistán, Kazajistán, Kirguistán y Turkmenistán; también de China y Pakistán. La mayoría de ellos accedieron, por intereses particulares, a colaborar en la guerra en Afganistán, principalmente debido al temor de ser reprendidos por Estados Unidos, tal y como Bush había amenazado en su discurso inmediato a los ataques. Asimismo, Alemania, Francia, Italia y España ofrecieron tropas para derribar a los talibanes en Afganistán;
- el sistema multilateral, como la OTAN y las Naciones Unidas, también respondieron favorablemente a la lucha contra el terrorismo. La segunda ha tenido una participación activa en cuestiones de ayuda humanitaria y operaciones para el mantenimiento de la paz.

Además, cabe resaltar que la participación de múltiples actores internacionales en acciones antiterroristas es un claro ejemplo no sólo de cómo la situación política interna de un país está estrechamente vinculada con la coyuntura internacional sino también a la inversa. Esto es, los cambios en el sistema internacional y en Relaciones Internacionales a raíz del 11 de septiembre demuestran que, tal como lo sugiere Robert Putnam, un país, a través de su jefe de Estado, puede obtener beneficios e imponer su agenda e intereses sobre otros actores, convenciendo tanto a otros jefes de Estado, como a los participantes en el juego de varias estructuras de política interna de que la negociación (en este caso el apoyo total en la lucha contra el terrorismo) que se propone podría traer resultados positivos para todos.

Conviene hablar acerca de los cambios que la política de Estados Unidos sufrió después del 11 de septiembre, no sólo porque la respuesta que el presidente Bush dio al evento fue totalmente contradictoria a los principios de un político republicano (que pugna siempre por la privatización y la descentralización, pero que ante los trágicos acontecimientos del 2001 centralizó la toma de decisiones, implementó estrategias y

diseño políticas), sino por el hecho de que la agenda de ese país con el nuestro cambió sustancialmente.<sup>212</sup>

#### 4.1. La nuevas prioridades de la política interna y exterior de George W. Bush

No solamente la soberanía y el territorio estadounidenses fueron violados el 11 de septiembre. El orgullo de ese país fue duramente lastimado y eso llevó a George W. Bush a iniciar profundos cambios en su política interna y exterior.

Múltiples iniciativas de ley y diferentes acciones políticas se sometieron a aprobación en el Congreso de Estados Unidos. Así, el 26 de octubre fue aprobada el acta *USA PATRIOT (Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001)*, que representó la primera respuesta legislativa del gobierno estadounidense a los ataques terroristas. Basada en una propuesta del Departamento de Justicia, se enfoca principalmente en reforzar todos los instrumentos de la CIA, el FBI y los fiscales federales para identificar y desmembrar redes terroristas dentro y fuera del territorio de Estados Unidos. Asimismo, contiene varias disposiciones para mejorar la capacidad de identificar a extranjeros relacionados con el terrorismo y luego decidir si se les somete a algún proceso legal, además de dictar medidas referentes a la vigilancia del territorio, el reforzamiento de la seguridad, al lavado de dinero, el endurecimiento de controles fronterizos, entre otros.<sup>213</sup>

Dentro de todas las que se han emitido desde el 11 de septiembre de 2001, quizá una de las estrategias oficiales más importantes ha sido la Estrategia de Seguridad Nacional (*National Security Strategy*). De acuerdo con la versión oficial del gobierno de George W. Bush, a partir del 2002: “La estrategia de Seguridad Nacional se basará en un internacionalismo que refleje la unión de los valores con los intereses nacionales estadounidenses. El objetivo de esta estrategia es el ayudar a hacer al mundo más seguro

---

<sup>212</sup> En el anexo 1 de esta tesis puede encontrarse una cronología de los sucesos mundiales posteriores al 11 de septiembre.

<sup>213</sup> Rosemary Jenks, “The USA Patriot Act of 200. A Summary of Antiterrorism Law’s Immigration-Related Provisions”, en *Center for Immigration Studies*, <http://www.cis.org/articles/2001/back1501.html>

y mejor. Las metas concretas son: libertad económica y política, relaciones pacíficas con otros Estados y respeto a la dignidad humana.”<sup>214</sup>

De acuerdo con el mismo documento, para lograr todo lo anteriormente establecido se buscará: la concreción de las aspiraciones para la dignidad humana; el fortalecer alianzas para vencer al terrorismo global y trabajar para prevenir ataques contra el país y sus amigos; trabajar con otros actores para terminar con conflictos regionales; prevenir que sus enemigos los amenacen a ellos, a sus aliados y a sus amigos con armas de destrucción masiva; iniciar una nueva era de crecimiento económico global, mediante mercados libres y libre comercio; expandir el círculo del desarrollo abriendo sociedades y construyendo la infraestructura de la democracia; desarrollar agendas para acciones cooperativas con otros de los principales centros de poder global; transformar las instituciones de seguridad nacional estadounidenses para enfrentar los retos y oportunidades del siglo XXI.

Lejos de ser algo nuevo, la actual estrategia (basada en gran medida en lo militar y en acciones unilaterales) estuvo vigente durante la Guerra del Golfo. Sin embargo, a diferencia de aquella época, el síndrome Vietnam ha desaparecido, tanto a nivel de la opinión pública como del ejército; el Congreso actual, y más después de las elecciones intermedias en las que la mayoría de ambas cámaras es controlada por el partido Republicano, es de tendencia más internacionalista.<sup>215</sup>

La definición de objetivos de política exterior después de septiembre 11 se resume en la llamada Doctrina Bush, de “adquisición y defensa”. Ésta implica no sólo combatir a los gobiernos y actores no democráticos que pudieran ser perjudiciales para los intereses estadounidenses, sino además erigir gobiernos y colaborar con otros actores que sí converjan con ellos. Ahora se maneja el término de “Guerra Preventiva”, en la cual Estados Unidos se reserva el derecho y asume la responsabilidad de atacar para evitar que se produzcan armas de destrucción masiva y se dé asilo a grupos terroristas; las armas nucleares se ven como una herramienta mucho más probable de ser utilizada que en

---

<sup>214</sup> “National Security Strategy”, Policies in focus, en <http://www.whitehouse.gov>. Traducción libre.

<sup>215</sup> Se le ha llamado síndrome Vietnam a la reticencia del pueblo estadounidense y de círculos políticos del mismo país a involucrarse en guerras extranjeras, por miedo a ser derrotados y a perder tantos soldados como sucedió en la Guerra de Vietnam.

décadas anteriores.<sup>216</sup> El gobierno de George W. Bush cree firmemente que sólo mediante una estrategia como la ya mencionada se restablecerá un orden internacional confiable para todos y en el cual pueda prosperar la democracia.

Pero por mucho que Estados Unidos haya planeado y diseñado una nueva política exterior para satisfacer su interés nacional fundamental de garantizar la seguridad de su país, no podría ser exitosa si no se consideran los recursos que se tienen para ponerla en marcha. Desde noviembre del 2001 Bush anunció un incremento considerable en el gasto militar: alrededor de 40 mil millones de dólares, lo cual representa el mayor aumento del mismo en los últimos veinte años. No estaría por demás mencionar que esto se hizo gracias a la reducción en las partidas para asuntos laborales y educativos.<sup>217</sup>

El equipamiento del aparato militar estadounidense no sólo se realizará en términos de armamento, sino también de estrategias. “Según el U.S. Quadrennial Defense Review de septiembre de 2001, la estrategia futura de las fuerzas armadas estadounidenses consistirá en tener capacidad para involucrarse en un conflicto mayor, al tiempo que mantienen la disponibilidad para participar en conflictos menores.”<sup>218</sup>

Pero, en la guerra contra el terrorismo, Estados Unidos tiene un enemigo invisible, escurridizo. Necesitará de sus aliados y de los instrumentos multilaterales para pelear eficazmente. Sin embargo, el concepto en sí de terrorismo y por supuesto la manera de combatirlo son percibidos de manera diferente en Estados Unidos que en otros lugares del mundo. Tal es el caso de (la mayoría de) los países europeos, donde “no fue bien recibida la acusación hecha por el presidente Bush, en enero del 2002 de que existe un eje del mal, integrado inicialmente por Irak, Irán y Corea del Norte...”<sup>219</sup> por sus intereses económicos y estratégicos, así como la oposición a los métodos que se usarán para combatir a este eje. Por su parte, América Latina también tiene una agenda muy diferente a la estadounidense.<sup>220</sup>

<sup>216</sup> Paul-Marie De la Gorce, “Guerra Preventiva: nuevo concepto estratégico”, en Le Monde Diplomatique, 2002, p. 5.

<sup>217</sup> José Luis Piñeyro, “La seguridad mundial luego del macroterrorismo del 11 de septiembre de 2001: repercusiones y reflexiones”, en José Luis Valdés-Ugalde y Diego Valadés, Globalidad y conflicto. Estados Unidos y la crisis de septiembre, CISAN/UNAM, México, 2002, p. 160.

<sup>218</sup> *Ibid.*, p. 157.

<sup>219</sup> Bernardo Sepúlveda Amor, *Op. Cit.*, p.27.

<sup>220</sup> Si bien las naciones latinoamericanas se han visto obligadas a apoyar a Estados Unidos en sus campañas contra el terrorismo, la seguridad, en las propias palabras de Fernando Henrique Cardoso, antiguo presidente brasileño, no es la prioridad: “comprendemos las reacciones más que justificadas a la amenaza

El sistema político estadounidense se caracteriza, como ya se ha dicho, por tener un sistema de pesos y contrapesos, a fin de evitar una concentración de poder en el Ejecutivo y garantizar que las políticas sean realmente consensuadas y representativas de los intereses de todos los grupos de la política interna. Así, la burocracia federal es muy amplia y cada instancia se encarga de poner en marcha sus estrategias. Existe una relativa descentralización de la toma de decisiones, pues si bien el presidente puede controlar la burocracia federal mediante la asignación de presupuesto federal, la designación de los secretarios de estado y la distribución de la estructura y las funciones de cada agencia, sólo logra restringir o guiar su campo de acción en casos muy especiales.

No obstante, los ataques terroristas trajeron consigo un cambio radical en el plano interno estadounidense que puso en evidencia el gran poder del presidente, no sólo sobre la burocracia federal sino sobre la toma de decisiones respecto a la política de defensa; las estrategias en este ámbito reflejan ahora más que nunca las inquietudes del Ejecutivo. Este cambio se concretó primero con la creación de la Oficina de la Casa Blanca para la Seguridad Interna (*Office of Homeland Security*), el 8 de octubre de 2001, la cual se encargó de elaborar y dar a conocer la Estrategia Nacional para la Seguridad Interna (*National Strategy for Homeland Security*). Posteriormente, se crearía el *Homeland Security Department* (Departamento de Seguridad Interna).

Dicha Estrategia “ayudará a preparar a la Nación para el trabajo por hacer en varias maneras. Proveerá dirección a los departamentos y agencias del gobierno federal que toman parte en la seguridad interna. Sugiere pasos que los gobiernos estatales y locales, compañías y organizaciones privadas, así como individuos pueden tomar para mejorar la seguridad y ofrece incentivos para que estos puedan hacerlo. También recomienda ciertas acciones al Congreso.”<sup>221</sup> Los objetivos estratégicos son los siguientes:

- prevenir ataques terroristas dentro de Estados Unidos;
- reducir la vulnerabilidad de Estados Unidos frente al terrorismo; y

---

del terrorismo y del uso de armas de destrucción masiva. Pero no queremos que, movidos por el miedo, las grandes potencias sustituyan la agenda de la esperanza, obsesionándose únicamente con el tema de la seguridad.” Así, la preocupación fundamental para América Latina es una seguridad política, económica y legal. Tomado de *Ibid.*, p. 29.

<sup>221</sup> Office of Homeland Security, National Strategy for Homeland Security, julio de 2002, p. VII. Traducción libre.

- minimizar el daño y facilitar la recuperación de ataques que puedan ocurrir.

Asimismo, la Estrategia reconoce el reto de desarrollar sistemas interconectados y complementarios que se refuerzan en lugar de duplicarse y que aseguran requerimientos esenciales. Este documento expone seis áreas críticas en las que deben emprenderse acciones inmediatas: inteligencia y advertencia, seguridad fronteriza y del transporte, combate al terrorismo interno, la protección de infraestructura crítica, la defensa contra el terrorismo catastrófico y la preparación para responder a las emergencias. Así, para la primera área, se dictan una serie de medidas a fin de mejorar las acciones del FBI y la CIA; dentro de la segunda área se recomienda la creación de “fronteras inteligentes” y la reforma de servicios migratorios, entre otros asuntos.<sup>222</sup>

La Estrategia Nacional para la Seguridad Interna se diseñó con base en ocho principios: el requerimiento de responsabilidad y rendición de cuentas; la movilización de la sociedad entera; el manejo de riesgos y la asignación de recursos de manera juiciosa; la búsqueda de oportunidades dentro de la adversidad; adoptar la flexibilidad; medir el nivel de preparación; sostener esfuerzos en el largo plazo; limitar el gasto público.<sup>223</sup>

Pero además de dictar todas las medidas referentes a la seguridad, esta estrategia prevé la creación del Departamento de Seguridad Interna (*Homeland Security Department*), encargado de concretar las acciones y políticas para la garantía de la seguridad interna, en estrecha coordinación con gobiernos locales, estatales, sociedad civil, empresas y ONG. Su director es Tom Ridge, antes gobernador del estado de Pennsylvania entre 1995 y 2001, y quien comparte en gran medida las ideas políticas conservadoras de George W. Bush.<sup>224</sup>

Este nuevo Departamento es la mayor reestructuración del gobierno estadounidense desde que Truman hizo movimientos fuertes en 1947, creando un Departamento de Defensa y un Consejo de Seguridad Nacional para enfrentar exitosamente la Guerra Fría. Asimismo, representa la materialización de la

<sup>222</sup> Para ampliar la información acerca de las acciones previstas para cada área, véase el documento oficial de la Estrategia Nacional para la Seguridad Interna, *Ibid.*, pp. VII-X.

<sup>223</sup> *Ibid.*, p. 4.

<sup>224</sup> El nombrar como cabeza de una agencia federal a una persona que comparte sus visiones políticas es precisamente una herramienta clave que tiene el Jefe del Ejecutivo para controlar a la Burocracia Federal y por ende un ámbito específico de la política interna, que en este caso es la seguridad.

reestructuración en la distribución de poder en Estados Unidos, misma que fortalece al Ejecutivo y le otorga una influencia excepcional en la toma de decisiones de política interna y desde luego exterior. La creación de esta agencia burocrática afecta en gran medida la consecución de la agenda bilateral México-Estados Unidos, pues se encarga de procedimientos migratorios y de seguridad.

La estructura organizacional que tiene puede observarse en el anexo 2, al final de esta investigación, pero por ahora basta con señalar que son cuatro las áreas fundamentales en las que se agrupan todas las agencias que fueron absorbidas por el Departamento de Seguridad Interna. La división de Seguridad del Transporte y las Fronteras tendrá la supremacía sobre las operaciones de seguridad y transporte, garantizando la existencia de una base de datos homogénea y el flujo eficiente de la información entre las unidades que controlan las fronteras; la división de Preparación y Respuesta ante Emergencias se asegurará que el país esté preparado para actuar en caso de emergencia y coordinará todas las acciones que el gobierno deba llevar a cabo cuando sea necesario, incluyendo el entrenamiento de las unidades que participarán en el proceso; la división de Medidas de Combate a lo Químico, Biológico, Radiológico y Nuclear marcará la pauta en los esfuerzos del gobierno en la preparación y la respuesta al amplio rango de amenazas terroristas que involucran armas de destrucción masiva, además de dirigir los ejercicios de respuesta a ataques químicos, biológicos, radiológicos y nucleares; y la dirección de Análisis de Información y Protección de Infraestructura estudiará los sistemas de inteligencia y la información de otras agencias en relación con amenazas a la seguridad nacional. El Servicio Secreto y la Guardia Costera también se anexarán al nuevo Departamento, pero se reportarán directamente al Jefe del mismo.

Cabe agregar que se coordinará con el Consejo de Seguridad Interna,<sup>225</sup> (creado también por medio de una orden ejecutiva), con el sector estatal y local, tanto

---

<sup>225</sup> La misión de este Consejo es la de asesorar y ayudar al presidente respecto a todos los aspectos de la seguridad interna, además de servir como el mecanismo para asegurar la coordinación de las actividades de seguridad interna de los departamentos y agencias ejecutivas, y el desarrollo e implementación de las políticas de seguridad interna. Está conformado por George W. Bush, el Vicepresidente, los secretarios de Defensa, Salud y Servicios Humanos y Transportes, por el Procurador de Justicia, el Director de la CIA, los Directores del FBI y la Agencia de Manejo de Emergencias Federales, por el asistente del presidente para la Seguridad Interna y por todos aquellos oficiales que el Presidente considere necesarios. Fuente: Harold C. Relyea, "The Law: Homeland Security: The Concept and the presidential coordination office-first assessment", en *Presidential Studies Quarterly*, vol. 32, No. 2, New York, New York, junio de 2002, p. 4.

público como privado, además de contar con el apoyo del Servicio Secreto y la Oficina de la Casa Blanca para la Seguridad Interna. El Departamento de Defensa, el de Justicia, el FBI y la CIA también jugarán un papel importante en la procuración de la seguridad interna.

Por ser un punto importante en la relación bilateral México-Estados Unidos, vale la pena mencionar que se prevé la puesta en marcha de un sistema de otorgamiento de visas sumamente moderno, en el cual los visitantes pueden ser identificados por medio de información biométrica que se recopila durante el proceso de solicitud del documento de entrada a territorio estadounidense.<sup>226</sup> Además, el nuevo Departamento vigila los casi 12,000 kilómetros de fronteras aéreas y terrestres que ese país tiene con México y Canadá,<sup>227</sup> y contó, desde su planeación, con aproximadamente 37 mil 400 millones de dólares para operar.

En el siguiente cuadro (cuadro1), puede observarse con mayor claridad la magnitud de la reestructuración del gobierno de Estados Unidos. En él se ofrece una lista de las agencias transferidas a la jurisdicción del Departamento de Seguridad Interna.

Por último, resulta interesante mencionar que el concepto de “*Homeland Security*” no es nuevo, “sus orígenes pueden encontrarse en las resoluciones de un panel de expertos quienes, habiendo revisado armas biológicas potenciales, reportaron al Secretario de Defensa la necesidad de realizar esfuerzos de colaboración de agencias federales, estatales y privadas para la defensa del territorio”<sup>228</sup> durante la administración Truman. Cincuenta años después, nuevas comisiones de expertos recomendaron mejorar la defensa del territorio, pero no sólo mediante acciones del Departamento de Defensa, sino de manera mucho más amplia, a fin de combatir la variedad de amenazas que Estados Unidos sufrían.

---

<sup>226</sup> Bush, George, *The Department of Homeland Security*, Washington D.C., Junio de 2002, p. 10.

<sup>227</sup> “Securing the Homeland, Strengthening the Nation”, en [http://www.whitehouse.gov/homeland/homeland\\_security\\_book.html](http://www.whitehouse.gov/homeland/homeland_security_book.html). Traducción libre.

<sup>228</sup> *Ibid.*, p. 3. Traducción libre.

Cuadro 1

<b>AGENCIAS TRANSFERIDAS A LA JURISDICCIÓN DEL DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD INTERNA<sup>229</sup></b>	
Oficina para el Aseguramiento de la Infraestructura Crítica (del Departamento de Comercio)	Oficina de Preparación Doméstica
	Servicio Secreto de Estados Unidos
El Centro para la Protección de la Infraestructura Nacional (a excepción de la Sección de Investigaciones y Operaciones Informáticas, que aún queda bajo jurisdicción del FBI)	Centro Federal de Entrenamiento para la Aplicación de la Ley
	Funciones del Secretario de Agricultura relativas a la importación agrícola y a las actividades de inspección de bienes que entren al territorio
Centro Nacional de Simulación y Análisis de Infraestructura	Oficina Nacional de Preparación Doméstica (FBI)
Oficina de Aseguramiento de la Energía (del Departamento de Energía)	Equipo de Apoyo a las Emergencias Domésticas (Departamento de Justicia)
Centro Federal de Respuesta a Incidentes por Computadora (perteneciente a la Administración de Servicios Generales)	Actividades y programas químicos y biológicos de seguridad nacional, pertenecientes al programa de investigación y desarrollo sobre verificación y no proliferación (Departamento de Energía)
Agencia Federal para el Manejo de las Emergencias	
Guardia Costera	Actividades científicas relacionadas con microbios y patologías, del Programa de Investigación Biológica y Ambiental (Departamento de Energía)
Funciones del Servicio de Inmigración y Naturalización	
Servicio de Aduanas	Centro Nacional de Análisis de Defensa con Armas Biológicas (Departamento de Defensa)
Administración de la Seguridad del Transporte	Programas y actividades relacionados con el tráfico de armas nucleares comprendidos en el programa de detección de la proliferación del programa de investigación y desarrollo sobre verificación y no proliferación (Departamento de Energía)
Servicio Federal Protectorio	
Laboratorio de Medición Ambiental (Departamento de Energía)	
Sistema Integrado de Información sobre Desastres de la Administración Nacional Oceánica y Atmosférica. Será conocida como FIRESTAT.	Programa de evaluación nuclear y actividades del programa para la evaluación, detección y cooperación, del programa de cooperación y protección de materiales internacionales (Departamento de Energía)
Sistema de Respuesta Médica Metropolitano (Departamento de Salud y Servicios Humanos)	Programa de investigación sobre informática científica avanzada y todas las demás actividades del Laboratorio Nacional Lawrence Livermore (Departamento de Energía)
Sistema Nacional de Desastres Médicos (Departamento de Salud y Servicios Humanos)	Oficina de Preparación para Emergencias y la Reserva Estratégica Nacional (Departamento de Salud y Servicios Humanos)
Autoridad para dirigir al Equipo de Respuesta ante Incidentes Nucleares (del Departamento de Energía)	Centro de Enfermedades Animales Plum Island (Departamento de Agricultura)

**Fuente:**                      **Elaboración**                      **propia**                      **con**                      **datos**                      **de:**

[http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/11/reorganization\\_plan.pdf](http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/11/reorganization_plan.pdf)

<sup>229</sup> Véase en el Anexo 2 el organigrama del Departamento de Seguridad del Territorio.

Otra de las estrategias importantes que el gobierno de nuestro vecino del norte puso en marcha es la Estrategia Nacional para Combatir el Terrorismo, la cual, bajo el entendido de que el terrorismo actual incrementa su eficacia gracias al desarrollo tecnológico, pretende “detener los ataques terroristas contra Estados Unidos, sus ciudadanos, sus intereses y sus amigos y aliados alrededor del mundo y, en última instancia, crear un ambiente internacional inhóspito para los terroristas y aquellos que los apoyan. Para cumplir con estas tareas actuarán simultáneamente en cuatro frentes:

- 1) Estados Unidos y sus socios vencerán a las organizaciones terroristas de alcance global, atacando sus santuarios; liderazgo; comando, control y comunicaciones; apoyo material y finanzas.
- 2) Negar futuros patrocinios, apoyo y santuarios a los terroristas, asegurando que otros Estados acepten sus responsabilidades de tomar acción contra estas amenazas internacionales dentro de su territorio soberano.
- 3) Disminuir las condiciones subyacentes que los terroristas buscan explotar, con ayuda de la comunidad internacional.
- 4) Defender a Estados Unidos, sus ciudadanos e intereses en casa y en el extranjero.”<sup>230</sup>

Todo lo anterior será logrado mediante una constante aplicación de la ley, la creación de una Comunidad de Inteligencia y la persecución militar de organizaciones terroristas. Asimismo, para asegurar una victoria en la lucha contra el terrorismo, esta estrategia de combate se reforzará mutuamente con la Estrategia Nacional de Seguridad del Territorio, la Estrategia Nacional para Asegurar el Ciberespacio y la Estrategia Nacional para la Protección Física y de Infraestructura Crítica y Activos Clave.<sup>231</sup> El presidente George W. Bush dio instrucciones de que el FBI, la CIA, el Departamento de Seguridad del Territorio y el Departamento de Defensa desarrollen un Centro de Integración de Amenaza Terrorista, que se encargará de fusionar y analizar toda la información de amenazas en una sola ubicación.

Esta estrategia bajo la cual todas las agencias estadounidenses comparten información se extiende más allá de sus fronteras. El proceso de entrada y salida de personas y mercancías al país es ahora mucho más controlado que antes, al grado que,

---

<sup>230</sup> *National Strategy for Combating Terrorism*, Washington D.C., Febrero de 2003, p. 12. Traducción libre.

<sup>231</sup> *Idem*. También se busca que la Estrategia Nacional para la Defensa y la Estrategia Nacional para el Combate a las Drogas contribuyan en la tarea de luchar contra el terrorismo y proteger el territorio.

mediante el *Computer Assisted Passenger Pre-Screening System*, CAPPS (Sistema Asistido por Computadora de Pre-Verificación de Pasajeros), puesto en marcha en agosto de 2003, se sabe la identidad de cada pasajero que viaja en un avión con destino a Estados Unidos y se coteja con bases de datos de servicios policiales, del Departamento de Estado, del de Justicia y de los bancos, para saber si el pasajero es peligroso para la seguridad de Estados Unidos y el mundo. Si al obtener la información del pasajero por medio de la línea aérea y revisarla en diversas bases de datos, éste es “inofensivo”, se le marca con un código de color verde; pero si se tiene duda acerca de su identidad, se le da un color amarillo; el color rojo corresponde a aquellos que no podrán siquiera abordar el avión. Tanto ciudadanos estadounidenses como extranjeros son sujetos a esta revisión, sin importar si se viola o no su privacidad.<sup>232</sup>

Ninguna de las estrategias del ejecutivo estadounidense podría funcionar de manera sostenida y eficaz sin que sean aprobadas por los actores del nivel 2. Desde hace ya varias décadas se ha observado, dentro de la evolución del sistema político estadounidense, una cierta emergencia de la capacidad institucional del presidente para rastrear y manipular la opinión pública. La capacidad de la presidencia para manipular la opinión pública ha forzado a los políticos de Washington a desarrollar sus habilidades para lanzar campañas a fin de conseguir el apoyo de los estadounidenses sobre su posición. En este sentido, la política exterior, en especial la militar, es utilizada por el presidente y su gabinete para manipular el nacionalismo y por ende asegurar la aprobación de sus proyectos en el Congreso, pues está comprobado que si se enfrentan a un ambiente inestable que implica una reestructuración política, los presidentes tienen más oportunidades de lograr un impacto en el cargo y en las estrategias a emplear.<sup>233</sup> Esto resulta importante para entender el amplio apoyo interno que ha tenido Bush en su campaña militar desde septiembre 11 y la dificultad que enfrentan otros jefes de estado y actores internacionales para establecer coaliciones con actores del nivel 2, a fin de conseguir acuerdos sobre temas diferentes a la seguridad, como podría intentar México para replantear un acuerdo migratorio.

---

<sup>232</sup> Ignacio Ramonet, “Surveillance totale”, en *Le Monde Diplomatique*, agosto de 2003, <http://www.monde-diplomatique.fr/2003/08/RAMONET/10252>,

<sup>233</sup> Lawrence R. Jacobs, & Robert Y. Shapiro, “Conclusion: Presidential Power, Institutions and Democracy”, en *Presidential Power. Forging the Presidency for the Twentieth Century*, Columbia University Press, New York, 2000, p. 200.

Dos días después de los atentados terroristas en suelo estadounidense, el presidente Bush culpó a Osama Bin Laden de los ataques perpetrados en su país y aseguró que éste se ocultaba en Afganistán. Mediante la resolución 1333, aprobada por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas el 18 de septiembre de 2003, se exigió al régimen gobernante de Afganistán, el grupo de los Talibanes, que entregara a Bin Laden. A esta resolución siguieron otras más que llamaban a la comunidad internacional a abstenerse de apoyar a organizaciones terroristas.

El 5 de octubre de 2001 Estados Unidos bombardeó Afganistán y con ello dio inicio la campaña “Libertad Duradera”, misma que tuvo como fin derrocar al régimen Talibán y exterminar por completo a la red terrorista Al Qaeda, encabezada por Bin Laden. Posteriormente Italia, Gran Bretaña y otros aliados estadounidenses enviaron tropas a Asia Central para colaborar en la batalla. El 13 de noviembre la ciudad de Kabul, capital afgana, fue tomada por las fuerzas aliadas y el régimen Talibán se rindió. En las semanas siguientes se sostuvieron reuniones en diversos foros multilaterales para discutir la reconstrucción de Afganistán, otorgar paquetes de ayuda humanitaria y conjuntar un gobierno provisional.

La ciudad alemana de Bonn sirvió como sede para la reunión de los cuatro grupos políticos mayoritarios de Afganistán, de donde emanó un gobierno dirigido por Hamid Karzai, líder pashtún de Kandahar. Este gobierno se caracterizó por ser, desde un principio, multiétnico, estable y representativo. Aunado a esto, las Naciones Unidas enviaron una misión para el mantenimiento de la paz en ese país de Asia Central, en la cual participaron elementos de varios países como Francia y los mismos Estados Unidos.

Los días 21 y 22 de enero se reunió en Tokio la Conferencia Internacional sobre Ayuda Afgana, durante la cual Estados Unidos se comprometió a destinar 296 millones de dólares para la reconstrucción del país. Asimismo, la Unión Europea otorgó 495 millones de dólares, Arabia Saudita 220 millones, Japón 500 millones e Irán afirmó su compromiso de contribuir con 560 millones de dólares. Así, el total comprometido para la reconstrucción de Afganistán sumó 4.5 millones de dólares, tan sólo una parte de los 15.5 que el Banco Mundial había estimado serían necesarios.

Una vez nombrado un gobierno, iniciadas las labores de reconstrucción y comprometida la comunidad internacional en la tarea de ayudar a Afganistán a iniciar una

nueva etapa (pues, a diferencia de Irak, como se verá a continuación, casi todas las naciones del mundo accedieron a cooperar con el gobierno de Bush para castigar a los culpables de la tragedia del 11 de septiembre), sólo le restaba a Estados Unidos capturar a Osama Bin Laden para poder calificar como exitosa a “Libertad Duradera”. Sin embargo, hasta el día de hoy este hombre sigue prófugo.

Desde que el 29 de enero del año 2002, en su discurso a la Nación, George W. Bush calificó a Irak como uno de los integrantes del eje del mal (junto con Corea del Norte e Irán), se vislumbraba ya cuál sería el siguiente paso en la guerra contra el terrorismo.

De acuerdo con la versión oficial de George W. Bush, plasmada en su reporte titulado “Un decenio de mentiras y retos” y presentado ante el Consejo de Seguridad de la ONU el 12 de septiembre de 2002, son siete los reproches que se le hacen a Hussein: 1) Bagdad no había respetado dieciséis resoluciones de Naciones Unidas; 2) Irak poseía o buscaba poseer armas de destrucción masiva y misiles balísticos; 3) debía declararse culpable de violaciones a los derechos humanos; 4) abrigaba y patrocinaba a organizaciones terroristas palestinas; 5) tenía prisioneros de guerra, algunos de ellos estadounidenses; 6) había confiscado bienes durante la invasión a Kuwait de los años noventa (como obras de arte y equipo militar); 7) el desvío de recursos dentro del programa petróleo por alimentos.<sup>234</sup>

Hacia septiembre de 2002, Estados Unidos presionó fuertemente a Irak para que éste aceptara recibir observadores de la ONU que certificaran que no había vuelto a producir armas químicas y bacteriológicas, de acuerdo a lo pactado en la década de los noventa. Comenzó un arduo debate en el seno del Consejo de Seguridad acerca de las medidas a tomar respecto a la situación iraquí. Así, el 8 de noviembre del año 2002 se aprobó en la ONU, 15 votos a 0, la resolución que llamaba a Irak a cooperar en la campaña para su desarme; una semana después de emitida la resolución, llegaron a su territorio los inspectores de la ONU, encabezados por Hans Blix.

Durante varios meses, los inspectores realizaron sus tareas, no sin enfrentar reticencias del gobierno iraquí a cooperar. Ante estas dificultades, Estados Unidos y

---

<sup>234</sup> Ignacio Ramonet, “De la Guerre Perpetuelle”, en Le Monde Diplomatique, marzo de 2003, <http://www.monde-diplomatique.fr/2003/03/RAMONET/9870>.

algunos países que lo apoyaron incondicionalmente desde un principio (como Gran Bretaña y España) buscaron proceder de manera mucho más firme y agresiva en contra de Sadam Hussein, hablando incluso de iniciar un ataque armado si el gobierno de Irak no cooperaba.<sup>235</sup> La situación empeoró poco a poco y el 19 de marzo dio inicio de manera formal la guerra en el Golfo Pérsico, cuando tropas estadounidenses y británicas comenzaron a bombardear Irak y no terminó sino hasta el 23 de abril, fecha en que el primer ministro de ese país se rindió ante las tropas estadounidenses.

No obstante, la tensión internacional y el conflicto no terminaron por completo pues a la etapa bélica siguió la de la estabilización de Irak, su reconstrucción y la conformación de un gobierno provisional que se encargara de redactar una nueva constitución y diera paso a un gobierno definitivo. Mientras tanto, Estados Unidos tomó el control político del país.

#### 4.2 La postura de México ante la guerra contra el terrorismo

Por lo que respecta a la posición tomada por México en la guerra contra el terrorismo, destaca el que nuestro país no haya respaldado la postura estadounidense y británica en el Consejo de Seguridad de promover un ataque militar en contra de Irak. “El conflicto con Irak puso en tensión la relación México-Estados Unidos, pues el apoyo solicitado por Washington se manejaba como parte de un planteamiento Suma Cero: si no estás a favor mío, automáticamente se está apoyando al terrorismo internacional y a Saddam Hussein. Esta polarización y reduccionismo diplomático puso en aprietos a la diplomacia mexicana y al propio presidente Fox, pues internamente, los congresistas y la población están en contra del ataque en forma creciente.”<sup>236</sup> Cuando se vivieron los momentos difíciles de votación en el Consejo de Seguridad para aprobar la resolución 1441, una encuesta hecha por el periódico Reforma “registró un aumento de los mexicanos que

---

<sup>235</sup> Para una exposición detallada de las negociaciones en el Consejo de Seguridad de la ONU y de las diferentes posturas de la comunidad internacional al respecto, véase la cronología del Anexo 1.

<sup>236</sup> Raúl Benítez Manaut, “México: dilemas del conflicto entre Irak y Estados Unidos”, en *Voices of Mexico*, No. 62, CISAN/UNAM, enero/marzo de 2003, México, p. 8.

creen que la posición del gobierno de México debe ser de neutralidad, del 49 al 56 por ciento.”<sup>237</sup>

Por último, y antes de hablar acerca de la relación bilateral México-Estados Unidos que surgió después del 11 de septiembre, en el cuadro 2 podrán observarse algunas cifras sobre la guerra contra el terrorismo, que comprueban el firme interés que tiene Estados Unidos en luchar contra este “enemigo”.

## Cuadro 2

<b>Algunas cifras sobre la guerra contra el terrorismo</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Más de noventa países, contando a Estados Unidos, son aliados en la guerra contra el terrorismo.</i></li> <li>• <i>La Organización de Estados Americanos, la Unión Europea, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, la Organización del Tratado del Atlántico Norte, el G8, la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático, el Tratado ANZUS, la Unión Africana, las Naciones Unidas y el Foro de Asia Pacífico para la Cooperación Económica son ejemplos de organizaciones internacionales que han tomado parte en la Guerra iniciada después del 11 de septiembre de 2001.</i></li> <li>• <i>Cerca de 167 países bloquean fondos terroristas.</i></li> <li>• <i>Alrededor de 113.5 millones de dólares han sido congelados en 500 cuentas de terroristas en todo el mundo.</i></li> <li>• <i>Más de 60,000 soldados estadounidenses han sido desplegados alrededor del mundo para combatir al terrorismo, de los cuales 9,000 permanecen en Afganistán.</i></li> <li>• <i>Desde el primero de enero de 2002, 1.8 millones de refugiados han vuelto a Afganistán por medio de la ayuda del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.</i></li> <li>• <i>El gobierno estadounidense ha otorgado un total de 850 millones de dólares para ayuda humanitaria y para la reconstrucción en Afganistán desde octubre de 2001. Para los siguientes años, se prevé que el Congreso de Estados Unidos autorice 1.45 miles de millones de dólares para ayudar a Afganistán durante cuatro años.</i></li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con datos de: U.S. Department of Homeland Security, “Fact Sheet: News About the War Against Terror”, en <http://www.dhs.gov/dhspublic>

### 4.3. La seguridad fronteriza frente a la migración como escenario de cooperación

Como se explicó, los atentados terroristas a Nueva York y Washington que tuvieron lugar el 11 de septiembre de 2001 marcaron un parteaguas en la política interna y exterior de Estados Unidos. Así, el tema migratorio se dejó a un lado, continuando con la tendencia a priorizar otros asuntos, tal y como se argumentó en el capítulo precedente.

Pero la cooperación entre ambos países no se congeló por completo y la

<sup>237</sup> *Idem.*

migración no salió definitivamente de la discusión; lo que sucedió fue simplemente que toda la atención se dirigió hacia otro escenario. Pudiera llegar a pensarse que la migración fue vista como un tema de la agenda de seguridad, en lugar de considerarse como un tema independiente en la relación bilateral; pero esto no es cierto, no es posible reducir la negociación migratoria y todas las repercusiones que este fenómeno tiene tanto para México como para Estados Unidos a un simple apartado de la agenda de seguridad.

Aún si funcionarios del gobierno mexicano, tal como lo hiciera el secretario de gobernación, Santiago Creel, en julio de 2003, intentaron reposicionar la negociación migratoria en la mesa de discusión, al decir que si se regularizaran a los mexicanos indocumentados en Estados Unidos aumentaría la seguridad en este país, el cambio de escenario en la cooperación bilateral de México con su vecino del norte por ningún motivo puede verse como un “canje”, un “*trade off*”. Esto es, México no ofrece a Estados Unidos su apoyo en el reforzamiento de la frontera para después exigir a cambio de su lealtad y colaboración el retomar la propuesta del acuerdo migratorio que se consideraba desde el año 2000.<sup>238</sup>

Si bien la seguridad nacional y la seguridad en general no son concebidas de igual manera por Estados Unidos y México, nuestro país decidió aprovechar las coincidencias que existen en algunos aspectos de la relación bilateral que implican seguridad, como lo es el hecho de que compartimos una frontera de 3,250 km con Estados Unidos (a través de la cual podrían ingresar terroristas a territorio estadounidense), para estrechar lazos con nuestro principal socio. De este modo, la relación no se enfrió por completo y nuestro país no dejó pasar la oportunidad de mejorar su seguridad, cuando quizá, en otras circunstancias, sin el interés que Estados Unidos cobró en el tema, no hubiéramos podido hacer por nuestra cuenta.

De este modo, a principios de 2002 se firmó un acuerdo conjunto de seguridad fronteriza, cuyo contenido se discutirá más adelante. Por ahora basta mencionar que con su implementación se ha vuelto a una fortificación y a una militarización de la frontera,

---

<sup>238</sup> Vale la pena apuntar que después de los atentados del 11 de septiembre se presentaron contradicciones entre la Secretaría de Gobernación y la de Relaciones Exteriores, donde la primera pareció estar dispuesta a cooperar con Estados Unidos en su lucha contra el terrorismo, aún si esto implicara ir en contra de los principios de política exterior; la segunda, por su parte, se mantuvo firme en la necesidad de un diálogo migratorio y en la urgencia de que el Ejecutivo fuera cauteloso en la cooperación con Estados Unidos, a fin de no violar los principios de no intervención y autodeterminación. De ahí que la declaración que Santiago Creel hizo respecto al *trade off* fuera criticada por la Secretaría de Relaciones Exteriores.

similar a la que se puso en marcha en los años noventa, con la IRCA y la IIRIRA. Aunado a esto, somos testigos de un control progresivamente estricto en la concesión de visas y la implementación de múltiples medidas “inteligentes”.

Se dijo en párrafos precedentes que la migración no abandonó por completo la discusión bilateral; ésta sigue estando presente en la agenda pero se le aborda desde un ángulo muy diferente al que se tenía al inicio de las administraciones de Bush y Fox, pues se securitizó la discusión bilateral. Vale la pena detenernos a explicar esta nueva agenda migratoria antes de trasladarnos al escenario principal en el que se desarrolla la cooperación México-Estados Unidos actualmente, pues ocupa un papel importante en las negociaciones que ambos presidentes llevan a cabo en los niveles 1 y 2 de la relación bilateral.

Las medidas de seguridad que Estados Unidos ha propuesto en los últimos dos años no sólo se reflejan en la frontera. Las leyes migratorias han sido cambiadas radicalmente y los mecanismos de vigilancia en todo el país han sido evidentemente fortalecidos. De esta manera, se pretende llevar control de aquellos que tengan visas temporales y el otorgamiento de las mismas se ha hecho mucho más selectivo<sup>239</sup>.

La sección 245(i) de la ley de inmigración estadounidense “permite a los sujetos ilegales que están en lista de espera para obtener una visa de trabajo el evitar pasar por el sistema de procesamiento de visa y recibir su *status* de residencia sin tener que dejar el país e ir al consulado norteamericano en su lugar de origen”<sup>240</sup>. Durante la primavera de 2002, el presidente Bush promulgó la Ley de Refuerzo de Seguridad Fronteriza, que excluyó la renovación de dicha sección. Esto “dejó sin esperanza a millones de mexicanos que buscaban regularizar su situación legal en ese país...Además, la legislación contiene reglas que permiten que las policías local y estatal estén autorizadas para realizar detenciones a favor de las autoridades migratorias.”<sup>241</sup>

Aún sabiendo que a Estados Unidos le interesa en gran medida que México sea uno de sus socios claves e incondicionales en el reforzamiento de la seguridad (y cuya materialización primordial es la fortificación de la frontera), el gobierno de nuestro país

<sup>239</sup> Recordemos que la ampliación de techos para visas temporales era una de las peticiones de México en el acuerdo migratorio.

<sup>240</sup> Steven A. Camarota, “Immigration and Terrorism”, en Center for Immigration Studies, <http://www.cis.org/articles/2001/sactestimony1001.html>. Traducción libre.

<sup>241</sup> Jorge Montaña, *Op. Cit.*, p. 194.

intentó recordar a su vecino del norte el acuerdo migratorio pendiente. La respuesta que obtuvo no fue tan favorable como las élites políticas mexicanas hubieran querido e incluso es obvio que no habrá tal acuerdo en un futuro próximo<sup>242</sup>. Hoy el presidente Bush hace más énfasis en la necesidad de crear fuentes de empleo en México y combatir así los factores de empuje de la migración.

A finales de marzo de 2001, durante una reunión entre los presidentes Bush y Fox, México y Estados Unidos anunciaron la iniciativa “Socios para la prosperidad” (*Partnership for Prosperity*), que consiste en un esfuerzo bilateral por canalizar inversión de compañías estadounidenses a regiones pobres y expulsoras de migrantes de nuestro país. Se previó que alrededor de treinta millones de dólares serían invertidos. Asimismo, este programa incluye subsidios para empresas mexicanas que quieren comprar franquicias de marcas estadounidenses, programas de educación acerca de servicios financieros para que los mexicanos en el exterior puedan enviar dinero a sus hogares a un menor costo, además de proponer un sistema hipotecario secundario en México.<sup>243</sup>

La opinión pública mexicana y algunas ONG latinas estadounidenses declaraban que el gobierno mexicano bien habría podido ejercer mayor presión tomando como base el argumento de la constante violación de los derechos humanos (reforzada por la decisión del poder judicial estadounidense de no otorgar derechos laborales a los trabajadores mexicanos) y el fallo en el cual, en el 2001, la misma Suprema Corte de Justicia negó a un mexicano el derecho a reclamar su indemnización de 64 mil dólares, por haber sido despedido de su empleo. No obstante, este punto de vista no fue tomado en cuenta por el presidente Fox y su equipo de trabajo.

Asimismo, por primera vez en la historia, México demandó a Estados Unidos ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya, pues este último violó la Convención de Viena sobre relaciones consulares, en tanto no permitió a cincuenta y dos mexicanos ejercer su derecho de protección consular al no informar al Consulado mexicano que tenía en su custodia a estas personas. El fallo de La Haya fue favorable a México, lo cual puso en evidencia ante todo el mundo la injusticia del gobierno estadounidense hacia

---

<sup>242</sup> Y esto, si es que acaso se logra “la enchilada completa”, como alguna vez lo explicó el entonces Canciller Castañeda o por lo menos si quizá se logre que Estados Unidos se comprometa a otorgar alguno de los puntos del acuerdo.

<sup>243</sup> George Kourous, “Más de lo mismo?”, en *Americas Program Commentary*, 21 de Marzo de 2001, en <http://www.americaspolicy.org/commentary/2002/0203usmex.html>.

mexicanos, lo cual hubiera sido otra arma importante para que el gobierno mexicano presionara en diversos sectores de la opinión pública estadounidense en el tema migratorio y de justicia.

No obstante, en lugar de presionar para continuar con la agenda bilateral que se consolidó en la reunión presidencial de Guanajuato en el año 2001, el gobierno mexicano no tuvo más remedio que observar cómo se eliminó definitivamente la posibilidad de fronteras abiertas para el tránsito de personas (aunque en realidad, con o sin los ataques terroristas, no hubiera sido posible conseguirlo, pues la oposición interna en Estados Unidos a ello es demasiado fuerte), al tiempo en que hacía todo lo que estaba en sus manos para agilizar la cooperación en el intercambio de información y servicios de inteligencia.

La captura y repatriación de inmigrantes ilegales cerca de los puntos fronterizos e incluso al interior del territorio de Estados Unidos es mucho más eficiente con los nuevos mecanismos de seguridad. Esto ha generado oposición en muchas ONG estadounidenses (como LULAC, MALDEF, entre otras) y por supuesto entre varios sectores de la opinión pública mexicana y estadounidense, pues esta situación podría llevar a violaciones de derechos humanos y a un nuevo incremento en la muerte de mexicanos que intentan cruzar a Estados Unidos y que se ven forzados a hacerlo por lugares sumamente peligrosos.

No está por demás decir que si bien esta fortificación de la frontera norte de nuestro país es una consecuencia de los ataques terroristas, es una tendencia que ya se había observado desde la década de los noventa, cuando cada año se incrementaba el presupuesto del Servicio de Inmigración y Naturalización para evitar la migración ilegal. Sin embargo, como argumentan Reyes, Johnson y Van Swearingen, en una investigación realizada en el Public Policy Institute of California<sup>244</sup>, no hay evidencia de que las medidas de seguridad en la frontera han reducido sustancialmente los cruces ilegales; incluso se observa que los mexicanos que logran pasar a Estados Unidos permanecen allí por más tiempo. La militarización de la frontera no cumplió con sus objetivos.

---

<sup>244</sup> Belinda I Reyes et. al., Holding the Line? The Effect of the Recent Border Build-up on Unauthorized Immigration, Public Policy Institute of California, San Francisco, California, 2002, pp. 5-7.

En general, este es el panorama migratorio después del 11 de septiembre. Aunque parezca que todas las declaraciones, reformas y discusiones que se llevan a cabo en el nivel 2 estadounidense indican que la migración es simplemente un punto del tema de la seguridad, sería erróneo tomarlo por cierto. Estos dos temas están estrechamente relacionados y comparten causas y consecuencias, pero la migración como se había querido abordar con el acuerdo migratorio propuesto por México, en tanto garantía de derechos para los mexicanos que viajan hacia el país del norte y un trato preferencial en las leyes migratorias estadounidenses, por citar sólo dos cuestiones, no está incluida en la cooperación en seguridad.

La migración, entendida en estos términos, sigue concerniendo a todos los actores del nivel 2 de México<sup>245</sup>, e incluso de Estados Unidos; se pretende evitar continuar relacionando a la migración como causa del terrorismo. Empero, las coyunturas internas y la internacional no permiten abordar a la migración en estos momentos. La agenda del nivel 1 y 2 de Estados Unidos lleva por título seguridad y no migración, y como una negociación necesita que los participantes discutan un mismo tema, no importa que en México (niveles 1 y 2) la prioridad siga siendo la migración; si su contraparte no está interesado más que en seguridad, debemos elegir entre no negociar o aprovechar la oportunidad de avanzar en otro tema que también está incluido en nuestra agenda internacional y nacional. La segunda opción fue el camino elegido y ahora la cooperación bilateral se hace en materia de seguridad.

Las medidas de seguridad planteadas como prioritarias por el presidente Bush y su gabinete, como se explicaron en el apartado anterior, son muy amplias y requieren la colaboración del mayor número posible de actores del sistema internacional. Obviamente, Canadá y México, por el simple hecho de ser vecinos de Estados Unidos, deben cooperar.

Aún cuando el tema de interés para el presente trabajo es la frontera sur de Estados Unidos, no puede dejar de mencionarse el hecho que la frontera con Canadá fue considerada de mayor riesgo que aquella que comparte con nuestro país. Por ello, el perímetro de seguridad planeado por el presidente Bush implicó una fuerte inversión en

---

<sup>245</sup> "Debemos encontrar una manera de manejar conjuntamente nuestra frontera. Esto incluye seguridad pero no se limita a la seguridad..." En esta declaración, el entonces canciller Castañeda se refería a la necesidad de una reforma migratoria. Fuente: Jonathan Treat, "A New, Improved U.S.-Mexican Border?," en *Americas Program Commentary*, en <http://www.americaspolicy.org/commentary/2002/0203immig.html>. Traducción libre.

mecanismos de control de tránsito entre ambos países para que la frontera entre Canadá y Estados Unidos dejara de ser “porosa”. Ambos países firmaron un acuerdo de fronteras inteligentes, al cual siguió otro muy similar entre México y Estados Unidos.

En marzo de 2002, en el marco de una reunión de la ONU en Monterrey, Nuevo León, los gobiernos mexicano y estadounidense anunciaron un plan conjunto de 22 puntos para construir una “frontera inteligente”. Este “requiere tecnología y mejora la cooperación bilateral para asegurar un manejo humano, eficiente y modernizado de la frontera.”<sup>246</sup> Los principales puntos del plan conjunto son:

- 1) Fomentar la inversión en infraestructura para que mantenga el paso con el comercio, identificando cuellos de botella que impiden el flujo de mercancías y gente. Al mismo tiempo se busca hacer estudios de seguridad a la infraestructura crítica y tomar los pasos necesarios para protegerla de los ataques terroristas.
- 2) Cooperar para identificar a individuos que sean una amenaza a nuestras sociedades antes que lleguen a América del Norte, desarrollando e implementando sistemas de tecnología en los puertos de entrada que permitan el paso rápido a personas no peligrosas. Se buscará también coordinar esfuerzos para evitar el tráfico de ciudadanos de terceros países y establecer, de manera conjunta, un sistema avanzado de intercambio de información de pasajeros.
- 3) Implementar sistemas para compartir tecnología con el fin de establecer mecanismos que no intervengan en el libre y rápido flujo de mercancías, y que al mismo tiempo garanticen la seguridad de las mismas a lo largo de la cadena productores-consumidores.<sup>247</sup>

El sello de fronteras que Estados Unidos pretende llevar a cabo es ampliamente apoyado por la mayoría de los sectores políticos de ese país, a tal grado que el presupuesto de seguridad fronteriza para el 2003 se previó de aproximadamente \$11 miles de millones de dólares, \$2.2 miles de millones de dólares más que la cifra del

---

<sup>246</sup> Office of International Information Programs, U.S. Department of State, “Fact sheet: U.S.-Mexico Border Partnership Agreement”, en <http://usinfo.state.gov/regional/ar/border3.htm>.

<sup>247</sup> *Idem*. Los veintidós puntos que integran el acuerdo de fronteras inteligentes están incluidos en el Anexo 3 de este trabajo.

2002.<sup>248</sup> La justificación de este incremento en el presupuesto fue que diversas agencias fronterizas norteamericanas crearían una frontera sin vacíos por tierra y por mar.<sup>249</sup>

Vista como un juego de dos niveles, toda negociación y su acuerdo resultante tienen repercusiones en ambos planos. De este modo, el esquema de cooperación bilateral que surgió después del 11 de septiembre ha traído y traerá consigo repercusiones positivas y negativas para ambos países, así como para la dinámica de la relación bilateral. Conviene exponer las más importantes.

La tecnología que será implementada en los puertos de entrada de la frontera inteligente entre México y Estados Unidos servirán de alguna manera a nuestro país para controlar el tráfico de mercancía y sustancias ilícitas y para llevar un control más estricto de las personas que entran y salen del territorio nacional. Asimismo, el estar dentro de la zona de seguridad nacional y regional que Estados Unidos delimitó después de los ataques terroristas brinda un cierto grado de protección y “cobertura” a México frente a amenazas militares o de destrucción masiva, que de otra manera no sería capaz de lograr por sí solo.

A este respecto existen opiniones encontradas. Según algunos, esto obliga a México a hacer un sacrificio de soberanía, pues su defensa estaría en manos extranjeras y se estaría ignorando la noción de seguridad nacional, expuesta en el capítulo 2 de la presente investigación. Pero, para otros, como Juan José Bremer, embajador de México ante Estados Unidos, la cooperación internacional resulta esencial y “aunque el 11 de septiembre alteró muchas cosas, no modificó los intereses compartidos de México y Estados Unidos. Ambos países necesitan una frontera segura, protegida y eficiente...El reto que enfrentamos es cómo desarrollar estos intereses compartidos en una era en que la seguridad se ha convertido en una preocupación suprema. No existe conflicto entre las metas de seguridad y las de una relación bilateral más intensa.”<sup>250</sup>

El proyecto que el gobierno de México tenía en mente para forjar una nueva relación con Estados Unidos, en la que el país tuviera una participación más activa y

---

<sup>248</sup> *Idem.*

<sup>249</sup> Para una exposición detallada de la manera en que fueron repartidos los recursos financieros del presupuesto para seguridad del 2003, véase el documento titulado “Securing the Homeland, Strengthening the Nation”, especialmente el apartado llamado “Securing America’s Borders”, en [http://www.whitehouse.gov/homelandhomeland\\_security\\_book.html](http://www.whitehouse.gov/homelandhomeland_security_book.html).

<sup>250</sup> Juan José Bremer, “Una etapa crucial”, en *El Universal*, 27/11/02, Año LXXXVI, México, p. A5.

propositiva, se ha visto pospuesto indefinidamente. En un corto, mediano e incluso largo plazo la dinámica de la relación bilateral será tomada de la agenda estadounidense y no la mexicana.

Otro aspecto en el que el sellamiento de la frontera tendrá fuertes repercusiones es el comercio, único escenario en el que se dan intercambios institucionalizados entre ambos países. Deberá haber un excelente esfuerzo de México y Estados Unidos para que los mecanismos anunciados en el Plan Conjunto de Seguridad Fronteriza sirvan para agilizar el paso de mercancías, o de lo contrario las dos balanzas comerciales, y especialmente la mexicana, se desequilibrarán y las presiones internas de sectores exportadores e importadores, así como de grupos políticos crecerán. A manera de ejemplo, los datos de una encuesta realizada por el Banco de México a principios de 2003, demostraron que gran parte de los cruces que se hacen a diario por dos de los principales puertos de entrada, Tijuana y Mexicali, tienen como objetivo realizar compras de uno u otro lado de la frontera. De este modo, en 2002 el gasto total que hicieron los mexicanos que ingresaron a Estados Unidos por Tijuana fue de 950 millones; los que pasaron por Mexicali gastaron 200 millones en el mismo año. Asimismo, ciudadanos estadounidenses que vinieron a nuestro país cruzando por Tijuana, gastaron un total de 812 millones de dólares en 2002.<sup>251</sup> Estas cifras demuestran que el sellar la frontera puede tener repercusiones no sólo a niveles nacionales, sino también locales.

Asimismo, resulta preocupante la situación de los derechos humanos y civiles de aquellos que, por alguna razón, necesitan cruzar la frontera entre México y Estados Unidos, pues el incremento en agentes de la patrulla fronteriza y en elementos para la vigilancia en aeropuertos podría generar una situación de violación de derechos como la que se dio en los años ochenta y noventa. El apoyo de las ONG será clave para evitar esto.

La Secretaría de Relaciones Exteriores se ha dado a la tarea de incrementar y hacer más eficientes sus esfuerzos por defender los derechos de los connacionales en el exterior. Así, entre las acciones que ha llevado a cabo en materia de seguridad fronteriza destaca la reducción, en 26.1% del número de migrantes muertos en la frontera, al

---

<sup>251</sup> Kenn Morris, "Moving Toward Smart Borders", en Forum Fronterizo Program Our Ports of Entry and Homeland Security: A Dialogue with Asa Hutchinson, Crossborder Business Associates, junio de 2003.

intentar cruzar hacia Estados Unidos, del periodo enero a diciembre de 2001, respecto al mismo periodo del año 2000.<sup>252</sup>

Aunado a los mecanismos de seguridad impuestos en la frontera desde el 11 de septiembre, México tomó medidas de protección de las plataformas petroleras y de la industria eléctrica, además de endurecer controles en aeropuertos; todo esto podría verse como una manera de estrechar la relación bilateral con Estados Unidos en materia de seguridad.<sup>253</sup>

Por otro lado, para poner en marcha todas las medidas inteligentes en la frontera con México, Estados Unidos deberá hacer un fuerte gasto en tecnología de defensa. Esto es negativo en el sentido de que su presupuesto tendrá que incrementarse, como ya vimos, de manera considerable respecto a años anteriores; pero al mismo tiempo servirá para reactivar sectores de la economía que de algún modo son proveedores del ámbito militar y con ello avanzar con mayor rapidez en la recuperación de los niveles de crecimiento.

Asimismo, en el plano de política interna estadounidense podrá haber un consenso respecto a qué estrategias de política interna y exteriores deberán reformarse para proteger la integridad del país. Esto dado que todos los grupos y sectores políticos comparten la consternación y la inquietud respecto a la vulnerabilidad del país ante enemigos tan ingeniosos como los que efectuaron los ataques del 11 de septiembre de 2001. La frontera con México podrá cerrarse y vigilarse estrictamente sin que haya voces de protesta como aquéllas de 1996 (con la IIRIRA) y con esto podría esfumarse a mayor velocidad la posibilidad de llegar a un diálogo migratorio binacional con resultados prácticos.

Existen muchas otras repercusiones del Plan Conjunto de Seguridad Fronteriza y de la cooperación en materia de seguridad en general entre Estados Unidos y México, y que serán esbozadas en las conclusiones, por ahora, basta con las que ya han sido enumeradas.

Pero antes de dar por terminado este capítulo, cabe señalar como reflexión final que difícilmente podrá haber otro escenario de cooperación bilateral diferente al de la

---

<sup>252</sup> SRE, “Acciones en materia de seguridad fronteriza”, en <http://www.sre.gob.mx/ape/dm5/dme-segfront7.htm>

<sup>253</sup> Raúl Benítez Manaut, *Op. Cit.*, p. 19.

seguridad e inclusive puede preverse que el alcance de éste será cada vez más amplio, incorporando más temas, actores y factores del nivel 1 y 2 de ambos países. Asimismo, la interacción entre todos los niveles deberá darse de manera mucho más estrecha que hasta ahora, retomando el modelo de las relaciones transgubernamentales<sup>254</sup>.

---

<sup>254</sup> Tal como lo expresa la Teoría de la Interdependencia, de Keohane y Nye, las interacciones entre dos países no solamente se dan entre Jefes de Gobierno y Estado, sino que además, para negociar temas complejos y de alta sensibilidad, es más frecuente encontrarse con la relación entre las secretarías de estado de ambos países. Es decir, cada actor del nivel 2 de un país busca establecer contacto con su equivalente en la contraparte de la negociación. Para ampliar el concepto de relaciones transgubernamentales, véase Robert Keohane y Joseph Nye, Poder e Interdependencia. La política mundial en transición, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988.

## Conclusiones

Parte de la historia de México se ha determinado por las relaciones que establece con otras naciones, especialmente con las cuales comparte una frontera. Esto es particularmente cierto cuando se trata de la relación con Estados Unidos.

La relación bilateral México-Estados Unidos ha pasado por diferentes etapas, tal como vimos en el primer capítulo de esta investigación. Si bien a lo largo de los años han existido fuentes de conflicto, también se han dado momentos de cooperación, pues la cercanía entre ambos países no sólo es en materia geográfica, sino también en temas estratégicos para su política. El tenor de la relación ha estado marcado e impactado por la coyuntura interna y la internacional.

El objetivo principal de esta investigación fue comprobar si la correlación de actores y factores vigentes podría dar pie a una etapa de la relación bilateral en la cual se siguiera con el proceso de institucionalización comenzado en los noventa con el TLCAN o incluso si pudiera superarse esta etapa y llegar a una cooperación sin precedentes.

Luego de haber recorrido la relación bilateral durante todo el siglo XX, podemos concluir que a partir del año 2000 sí hubo un cambio en la correlación de actores y factores, en cuanto a que en ambos países, y especialmente en México, incrementó la presión sobre los actores del nivel 1 en la negociación (los presidentes) para concretar un acuerdo migratorio, en el caso de México, o bien para abordar el tema de manera cautelosa, en el caso de Estados Unidos. Recordemos que en nuestro país el poder legislativo y diversos sectores de la opinión pública (como académicos y ONG) alzaron la voz respecto a la urgencia de negociar algún instrumento sobre migración, como nunca antes se había dado. En el país vecino del norte, por su parte, varios actores internos, como sindicatos y organizaciones civiles reconsideraron su postura histórica sobre la migración de mexicanos a Estados Unidos.

La relación que surgió al inicio del segundo milenio entre estos socios de América del Norte fue calificada como una luna de miel, la más estrecha que se ha dado en mucho tiempo. Existían grandes esperanzas de que este momento sería el adecuado para tratar temas que anteriormente se consideraban tabúes.

Pero estas circunstancias no duraron mucho tiempo, puesto que la coyuntura internacional cambió con los ataques terroristas del 11 de septiembre. Dada la estrecha relación entre lo interno y lo internacional, un cambio de tal magnitud en lo internacional necesariamente afecta el plano interno, y como la prioridad mundial es ahora el mantenimiento de la seguridad y el control del terrorismo, la agenda mexicana con Estados Unidos necesariamente debió cambiar. Además, los ataques fueron un golpe a la política y los actores internos de Estados Unidos, así es que con mayor razón se concentró la atención en el mantenimiento de la seguridad, el narcotráfico, etc.

Así, si bien en los albores del nuevo milenio el esquema de cooperación se dio en el ámbito migratorio, paulatinamente, y luego de manera abrupta después del 11 de septiembre cambió al de la seguridad. La explicación de esto es que los intereses nacionales, base fundamental de la política exterior e interna, cambiaron para Estados Unidos. Aunque para nuestro país no hubo un replanteamiento de dichos intereses, recordemos que en toda negociación deben cumplirse por lo menos dos condiciones básicas para su realización: el reconocimiento, por parte de las partes involucradas, de que es necesario abordar un tema en concreto y además, el deseo y la capacidad para hacer esto.

No obstante el reconocimiento de que la migración es un asunto que debe resolverse y que quizá ahora o en los años próximos existan posibilidades de hacerlo, Estados Unidos ha dejado en claro que los intereses de sus actores en el nivel 1 y 2 se enfocan en la seguridad y no en la migración; e incluso demostraba ya, antes de los ataques, que la migración, tal y como el gobierno mexicano proponía abordarla, no era tan atractiva. Así, no hay reciprocidad en la intención de negociar un acuerdo migratorio.

Sin embargo, no hay por qué concluir que el 11 de septiembre hizo retroceder la relación bilateral. Sigue latente el carácter innovador en el sentido de que México y Estados Unidos están dialogando en temas que no habían compartido antes, o por lo menos no en la forma en la que ahora lo hacen. No había existido un mecanismo institucionalizado de seguridad fronteriza como el que se firmó en marzo del 2002.

En cierto modo, a México le resultó conveniente dicho mecanismo, pues cubre un área en la cual nuestro país es débil y por sí solo no ha podido resolver o incluso no había pensado abordar. Dado que el plan de seguridad fronteriza ya ha sido implementado,

nuestro país podría aprovechar el intercambio de información, tecnología y estrategias de seguridad con su vecino del norte para formar un grupo, alternativo al Grupo Beta, que esté debidamente capacitado para garantizar la seguridad y el respeto a los derechos humanos de los mexicanos en la frontera, y sobre todo, que esté vinculado estrechamente con la patrulla fronteriza estadounidense, a fin de prevenir abusos por parte de este cuerpo. Esto no sólo servirá en el actual esquema de cooperación bilateral, sino también pudiera ser una herramienta fundamental en la coordinación binacional en caso de concretarse un acuerdo migratorio en un futuro.

Cuando las pláticas bilaterales comenzaron a darse sobre temas de seguridad, hubo quienes llegaron a pensar que la cooperación emprendida era una estrategia para “hacer méritos” con Estados Unidos y lograr que éste reconsiderara el asunto migratorio. Es decir, se le veía como un *trade off* o un canje, e incluso miembros del gabinete de Vicente Fox así lo expresaron. Sin embargo, esto no es posible, pues la política no es sencilla, especialmente si están en juego intereses fundamentales de una nación. Estados Unidos jamás aceptaría un mecanismo como éste y el gobierno mexicano debe saberlo; hemos visto ya que son muchos los actores del nivel 2 de ese país que ven la migración como un asunto crítico y el tema en sí ha implicado largas décadas de debate respecto a cómo manejarlo. Más bien, la disposición mostrada por Vicente Fox y su gabinete para cooperar en seguridad debería responder a los beneficios que ello pudiera traer a México, frente al costo de oportunidad de no hacerlo.

En otras palabras, aún si nuestro país no ha quitado el dedo del renglón acerca de la necesidad de un acuerdo migratorio, reconoce que en la agenda con Estados Unidos hay otros temas en los cuales se pueden cooperar para incrementar los beneficios. También puede inferirse que lo hace para cumplir con el objetivo de estrechar y reforzar la relación con nuestro principal socio. Debe dejarse muy en claro que la negociación en ambos temas son dos asuntos separados.

No obstante, esto no quiere decir que migración y seguridad en la relación México-Estados Unidos al inicio del segundo milenio no estén vinculados. Se explicó en el capítulo 2 que se consideraría a la seguridad en su sentido amplio, vinculando lo interno con lo exterior e incluyendo en su espectro temas de *low politics*. También se definió a la migración como un fenómeno en el cual grandes volúmenes de mexicanos

emigran a Estados Unidos, se quedan a vivir allí, e institucionalizan así el movimiento y por lo tanto impactan en la sociedad vecina. De esta manera, el plano estructural de la seguridad estadounidense se ve influenciado por la migración (e incluso el del régimen pues hay algunos inmigrantes que hacen uso de canales políticos para expresar su inconformidad con el gobierno, cabildeando en el congreso o bien afiliándose a organizaciones no gubernamentales o grupos de presión).

Por otra parte, la migración México-Estados Unidos se ha vinculado con el crimen organizado, el narcotráfico, el tráfico ilícito de personas y mercancías, así como con la corrupción (especialmente del lado mexicano, pues las autoridades migratorias reciben pagos para “facilitar” el paso de mercancías). En este sentido, podría argumentarse que si se controla bilateralmente el flujo migratorio, estas amenazas a la seguridad fronteriza y nacional de los dos países serían menos frecuentes. Empero, esto tampoco da pauta a condicionar ambos temas.

La relación migración-seguridad es estrecha por la amplitud del segundo concepto, pero cada fenómeno tiene una dinámica propia e involucra intereses diferentes de actores diversos, y esto es especialmente cierto en Estados Unidos.

Estamos aún en los inicios del nuevo milenio y no muy avanzados en los cambios estructurales de México que dieron pie a esta imagen innovadora de la relación bilateral; nuestro gobierno no ha logrado implementar todas las políticas nuevas al interior y, por ende, no hemos podido abrirnos al mundo como se esperaba. Por su parte, el gobierno del vecino del norte, si bien ha mantenido sus posturas de reformas fiscales, no ha logrado superar las problemáticas económicas de la última década y eso ha mermado el apoyo de la población hacia las políticas públicas planteadas en un principio por George W. Bush.

En un futuro, se prevé que la cooperación bilateral se mantenga fuerte en cuanto a seguridad, y también que Estados Unidos mantenga la tradición que ha prevalecido a lo largo de casi toda la relación bilateral: ser él quien dicte el tema y los medios para relacionarse con México.

A pesar de todo, es importante que la migración no se deje de lado. Si bien el acuerdo completo, “*the whole enchilada*” que se propuso en 2000 no es algo realizable, el gobierno de nuestro país debe continuar buscando la manera de introducirlo paulatinamente en la mesa de negociación con el país vecino. Algo que será fundamental

para conseguir logros, por muy mínimos que sean, es el acercarse al nivel 2 estadounidense, pues hay muchos actores que estarían dispuestos a cabildear a favor nuestro.

Si en la década de los noventa el grupo de negociadores mexicanos lograron promover la idea de que el TLCAN podría convenir a Estados Unidos, no estaría por demás usar la estrategia para hacer lo mismo con un acuerdo migratorio. En un corto plazo esto será una tarea difícil, pues el presidente George W. Bush se concentra en lograr su reelección en los comicios presidenciales de 2004 y debe ser muy cuidadoso en todo lo que negocia.

Aún si queda fuera del periodo temporal que se estableció en esta investigación, es necesario mencionar el hecho de que a inicios de 2004 el presidente estadounidense anunció que enviaría al Congreso una iniciativa de ley con la cual podría establecerse un programa de trabajadores temporales. Tal declaración fue recibida con suspicacia por algunos, con alegría por otros e incluso fue totalmente rechazada por algunos más. Por ahora, es una mera iniciativa presidencial que necesariamente será revisada minuciosamente en el Congreso y resta ver si obtendrá los votos necesarios para hacerse realidad. Sin embargo, queda claro que, lejos de ser una decisión negociada bilateralmente, fue una resolución unilateral de nuestro vecino del norte. A fin de no regresar a la etapa en la cual la migración se resolvía de esta manera, el gobierno mexicano debe emplear todos los recursos que le sean posibles para que sea aprobada y convertirla de algún modo en el producto de un diálogo bilateral. Inclusive podría buscar la manera de aprovechar las pugnas políticas que las elecciones presidenciales estadounidenses de 2004 han generado; tampoco debe pasar por alto la importancia que diversas ONG han adquirido en el escenario político binacional en los últimos años.

La estrechez que caracteriza la relación de México con Estados Unidos es innegable, pero no por ello debemos ser siempre reactivos, en vez de proactivos. Ya hemos dado un paso adelante, aún si no fue posible concretarlo de la manera en que todos hubiéramos querido. Precisamente por el hecho de haber logrado ese avance, no debemos perder el rumbo ni permitir que se frenen todos los esfuerzos por profundizar la relación con Estados Unidos de manera bilateral.

Sin embargo, nada podrá concretarse sin concluir la transición a la democracia que comenzó hace algunos años. La agenda de política exterior no podrá renovarse si no surge de un México internamente sólido y congruente, con una política interna constante e incluyente. En la política exterior a ejercer de ahora en adelante debe permitirse la participación de múltiples actores nacionales, a fin de acumular propuestas viables de acercamiento con el mundo y lograr así la consecución del interés nacional.

Un presidente mexicano que no tiene un respaldo nacional respecto a su política exterior, o que cuenta con un nivel 2 desorganizado, difícilmente podrá presionar a una contraparte en una mesa de negociación bajo el argumento de que el documento final que emane de esa reunión de Jefes de Estado o de Gobierno necesariamente debe cumplir con las expectativas de quienes lo aprueban al interior. Esta es un arma importante que resalta la Teoría de Juegos de Dos Niveles.

Considero que un primer paso para avanzar en el cambio político estructural de nuestro país definitivamente debe ser evitar contradicciones entre las Secretarías de Estado respecto a cómo negociar los temas de la agenda bilateral con Estados Unidos. Es necesario eliminar la idea de que puede canjearse la seguridad por la migración. Se explicó ya que a pesar de que ambos temas están estrechamente relacionados, cada uno tiene una dinámica propia, además de estrategias, objetivos y amenazas muy diferentes.

Asimismo, es urgente la re delimitación de prioridades de la agenda internacional y su adecuación con los principios constitucionales de política exterior. El hecho de pretender que nuestro país se relacione con el mundo en términos modernos y proactivos no debe justificar el que se pasen por alto los principios de política exterior que durante muchos años han marcado la pauta. No debe olvidarse que la historia juega un papel muy importante en la política y estos principios forman parte la historia mexicana.

Finalmente, el nuevo milenio trae para la política exterior de México retos difíciles de superar y éste sólo podrá salir victorioso si asume la estrecha relación entre la política interna y la internacional. De este modo, es mejor comenzar por resolver la situación interna para luego enfrentarse al mundo como un país sólido, con intereses nacionales bien definidos por todos los que de ellos se benefician.

## Anexo 1

**CRONOLOGÍA DE LOS SUCESOS MUNDIALES DESPUÉS DEL 11 DE SEPTIEMBRE DE 2001**

FECHA	EVENTO
11 de septiembre de 2001	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dos aviones de pasajeros se estrellan en las Torres Gemelas del World Trade Center en Nueva York. Un tercer avión se estrella contra el Pentágono. Otro avión más se estrelló en el condado de Somerset, Pennsylvania.</li> </ul>
12 de septiembre de 2001	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Consejo del Atlántico Norte subraya la necesidad de recurrir al artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte, pues los ataques contra Estados Unidos fueron considerados como un atentado contra los demás miembros del organismo internacional.</li> <li>• El Consejo de Seguridad de la ONU aprueba la resolución 1368, referente a la lucha contra el terrorismo.</li> <li>• Por su parte, la Asamblea General de Naciones Unidas emitió la resolución 56/1, con el fin de condenar los ataques terroristas, expresar sus condolencias y su solidaridad con Estados Unidos y pedir cooperación internacional para castigar a los culpables y prevenir futuros ataques de esa índole.</li> </ul>
13, 14, 15 de septiembre de 2001	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El presidente de Estados Unidos declara a Osama Bin Laden responsable de los ataques.</li> </ul>
18 de septiembre de 2001	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mediante la resolución RCSNU 1333, aprobada en diciembre de 2000, el Consejo de Seguridad pide al régimen Taliban que entregue a Bin Laden</li> </ul>
19 de septiembre de 2001	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El presidente de Estados Unidos, George Bush, da un discurso a la Nación en el que, además de señalar a Al Qaeda como responsable de los ataques, anuncia al mundo su determinación de dividirlo en aliados y enemigos, según los países decidan unirse a Estados Unidos en la lucha contra el terrorismo o no.</li> </ul>
20 de septiembre de 2001	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El presidente Bush se dirige al Congreso de su país para anunciar la creación de la Oficina de Seguridad Interna y el nombramiento de Tom Ridge como su director.</li> </ul>
28 de septiembre de 2001	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Consejo de Seguridad de la ONU aprueba la resolución 1373, mediante la cual insta a todos los Estados a que se abstengan de proporcionar cualquier tipo de apoyo a personas u organizaciones que cometan actos terroristas. Asimismo, exige a los países miembros que</li> </ul>

	lleven a cabo todas las medidas necesarias para castigar y prevenir los atentados terroristas, pues éstos van en contra de los principios de las Naciones Unidas. Da origen al Comité Especial contra el Terrorismo.
5 de octubre de 2001	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El gobierno de Estados Unidos, junto con sus aliados (Reino Unido y Pakistán entre ellos), anuncian el inicio de los ataques contra Afganistán.</li> </ul>
7 de octubre de 2001	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fuerzas armadas estadounidenses inician los bombardeos en Afganistán.</li> <li>• Se comienzan a repartir paquetes de ayuda humanitaria en ese país.</li> </ul>
8 de octubre de 2001	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Presidente Bush lanza la orden ejecutiva con la cual el Gobernador Tom Ridge toma posesión como Asistente del Presidente para Seguridad Interna y se crea formalmente la Oficina de la Casa Blanca para la Seguridad Interna.</li> </ul>
9 de octubre de 2001	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Presidente Bush lanza otra orden ejecutiva con la cual el General retirado Wayne Downing se convierte en Director de la recién creada Oficina de Combate al Terrorismo.</li> </ul>
25 de octubre de 2001	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Primer Ministro británico, Tony Blair, anuncia su intención de enviar tropas a Afganistán.</li> </ul>
26 de octubre de 2001	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Presidente George W. Bush firma la U.S.A. Patriot Act, una extensa ley anti terrorismo.</li> </ul>
29 de octubre de 2001	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Presidente Bush preside la primera reunión del Consejo de Seguridad Interna y expide las directivas presidenciales sobre seguridad interna número 1, que establece la organización y operación del Consejo de Seguridad Interna, y la número 2, que establece la Fuerza de Rastreo de Terroristas Extranjeros e incrementa la vigilancia a la inmigración.</li> </ul>
7 de noviembre de 2001	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El parlamento italiano aprueba el despliegue de 2,700 elementos a Afganistán, para ayudar a la coalición occidental.</li> </ul>
16 de noviembre de 2001	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El FBI descubre esporas de Antrax en la correspondencia de tres congresistas estadounidenses.</li> </ul>
13 de noviembre de 2001	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las fuerzas aliadas toman control de Kabul, la capital de Afganistán, y el régimen Talibán se retira.</li> </ul>
27 de noviembre de 2001	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Banco Mundial y el Banco Asiático de Desarrollo se reúnen para discutir la reconstrucción de Afganistán.</li> <li>• Se reúnen en Bonn, Alemania, los principales cuatro grupos políticos de Afganistán: la</li> </ul>

	<p>Alianza del Norte, el Grupo de Roma (seguidores del antiguo rey Zahir Shah), el grupo Peshawar (Pastunes vinculados con Pakistán) y el Grupo de Chipre (Pastunes vinculados a Irán), para discutir el tipo de gobierno que se instauraría en Afganistán al término de la guerra. Esto se hizo con la ayuda de las Naciones Unidas.</p>
4 de diciembre de 2001	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los representantes afganos reunidos en Bonn firman un acuerdo interino que establecería en Afganistán un gobierno encabezado por Hamid Karzai, líder pastún de Kandahar. Este gobierno tiene la característica principal de ser multiétnico, estable y representativo.</li> </ul>
22 de diciembre de 2001	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se inaugura oficialmente el nuevo gobierno afgano.</li> </ul>
2 de enero de 2002	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se unen tropas francesas a la misión para el mantenimiento de la paz en Afganistán.</li> </ul>
10 de enero de 2002	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Llega a Guantánamo, Cuba, un avión estadounidense con veinte prisioneros, tanto talibanes como miembros de Al Qaeda. Se estimaba que un total de 20 mil detenidos llegarían poco a poco a este lugar.</li> </ul>
16 de enero de 2002	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comienzan a escucharse voces de protesta en Gran Bretaña y otras partes del mundo, contra el maltrato a los prisioneros afganos en la Bahía de Guantánamo, quienes fueron recluidos ahí, de forma provisional, desde el 12 de enero.</li> </ul>
17 de enero de 2002	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Secretario de Estado de Estados Unidos reabre la embajada estadounidense en Kabul, cerrada desde 1989.</li> <li>• Oficiales de la Patrulla Fronteriza de Estados Unidos y otros representantes del Servicio de Inmigración y Naturalización se reúnen con líderes indígenas estadounidenses y oficiales encargados de aplicar la ley para fortalecer la seguridad a lo largo de las fronteras del Sudoeste y del Norte.</li> </ul>
21 y 22 de enero de 2002	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se reúne en Tokio la Conferencia Internacional sobre Ayuda Afgana, durante la cual Estados Unidos se compromete a destinar 296 millones de dólares para la reconstrucción del país. Asimismo, la Unión Europea otorgó 495 millones de dólares, Arabia Saudita 220 millones, Japón 500 millones e Irán afirmó su compromiso a contribuir con 560 millones de dólares. Así, el total comprometido para la reconstrucción de Afganistán sumó 4.5 millones de dólares, tan sólo una parte de los 15.5 que el Banco Mundial había estimado serían necesarios.</li> </ul>
29 de enero de 2002	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El presidente estadounidense, George W. Bush, en su discurso a la Nación, enumera a los países que integran el “Eje del Mal”: Irán, Irak y Corea del Norte. Estas declaraciones</li> </ul>

	<p>provocan fricciones con algunos de sus aliados importantes (Francia, por ejemplo) y genera una gran cantidad de controversia entre la comunidad internacional.</p>
6 de febrero de 2002	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Procurador General de Justicia estadounidense, John Ashcroft, anuncia un cambio de reglamento respecto a la Junta de Apelaciones de Inmigración para eliminar y prevenir retrasos no garantizados y mejorar la calidad de la toma de decisiones de la junta al asegurar que aquellos en el sistema judicial migratorio disfruten de todas las protecciones del proceso obligatorio (<i>due process</i>).</li> </ul>
8 de febrero de 2002	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El gobierno de Bush recibe fuertes críticas, por parte de Lionel Jospin, Primer Ministro de Francia, y de Christopher Pattern, Comisionado para Asuntos Exteriores de la Unión Europea, por sus acciones en la guerra contra el terrorismo. Éstas fueron catalogadas como absolutistas, unilaterales y simplistas.</li> </ul>
18 de marzo de 2002	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gran Bretaña anuncia el envío de 1,700 efectivos adicionales a Afganistán; Estados Unidos declara a su vez la permanencia de 500 fuerzas de la coalición en el este de Afganistán.</li> </ul>
19 de marzo de 2002	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Presidente expide una orden ejecutiva que establece el Consejo de Asesores Presidenciales sobre Seguridad Interna.</li> </ul>
22 de marzo de 2002	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Secretario de Estado de Estados Unidos, Collin Powell y el Secretario de Gobernación de México, Santiago Creel, firman una declaración sobre “fronteras inteligentes”, así como un plan de acción para mejorar la seguridad y la eficiencia de la frontera México-Estados Unidos.</li> </ul>
8 de abril de 2002	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Servicio de Inmigración y Naturalización implementa cambios en su reglamento respecto a la capacidad de un extranjero de emprender estudios durante el periodo de tiempo en que los visitantes tienen derecho a permanecer en Estados Unidos.</li> </ul>
17 de abril de 2002	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El ex rey Zahir Shah regresa a Afganistán, sin reclamar el trono.</li> </ul>
14 de mayo de 2002	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas votó de manera unánime para rescribir sanciones contra Irak, apretando las restricciones militares pero aflojando el flujo de bienes de consumo para la población. Se extiende asimismo el programa de petróleo por alimentos durante seis meses más y limita los productos que pueden ingresar libremente a Irak.</li> <li>• El presidente Bush firma el Acta de Seguridad Fronteriza y Reforma a las Visas de</li> </ul>

	Entrada.
6 de junio de 2002	<ul style="list-style-type: none"> <li>El presidente Bush pronunció un discurso en el que anunció la creación del Departamento de Seguridad Interna que combina 22 agencias federales y cuya función es combatir el terrorismo.</li> </ul>
12 de junio de 2002	<ul style="list-style-type: none"> <li>El presidente Bush sostiene la primer reunión del Consejo de Seguridad Territorial Interna.</li> </ul>
13 de junio de 2002	<ul style="list-style-type: none"> <li>La Asamblea Tribal Afgana eligió a Hamid Karzai como presidente del Gobierno Islámico de Transición de Afganistán.</li> </ul>
18 de junio de 2002	<ul style="list-style-type: none"> <li>El Presidente Bush envió al Congreso de su país la propuesta para crear el ahora conocido como <i>Homeland Security Department</i> (Departamento de Seguridad Interna)</li> </ul>
1 de agosto de 2002	<ul style="list-style-type: none"> <li>El gobierno iraquí invita, por primera vez desde 1998, a inspectores de armas de Naciones Unidas a su capital para retomar pláticas acerca de la posibilidad de levantar las sanciones de la ONU impuestas en 1991.</li> </ul>
10 de septiembre de 2002	<ul style="list-style-type: none"> <li>El gobierno de Estados Unidos eleva la alerta terrorista del país al segundo grado más alto, alerta naranja, después de recibir información de inteligencia acerca de la alta probabilidad de un ataque terrorista al día siguiente, especialmente en puntos de interés para Estados Unidos en el extranjero.</li> </ul>
12 de septiembre de 2002	<ul style="list-style-type: none"> <li>El Presidente Bush pronuncia un discurso ante la Asamblea General de Naciones Unidas, en el que llama a obligar a Irak a que cumpla con las directrices del Consejo de Seguridad para eliminar sus armas de destrucción masiva y permitir el retorno a Irak a los inspectores de armas. Asimismo, declara que Estados Unidos está preparado para actuar militarmente contra Irak con o sin aprobación de la ONU.</li> </ul>
14 y 16 de septiembre de 2002	<ul style="list-style-type: none"> <li>Voces del gobierno iraquí declaran que sólo permitirán el regreso a su territorio de inspectores de armas sin condiciones, y siempre y cuando Estados Unidos no lo ataque militarmente.</li> </ul>
28 de septiembre de 2002	<ul style="list-style-type: none"> <li>Irak rechaza una resolución de las Naciones Unidas que lo forzaba a desarmarse y abrir palacios residenciales para búsqueda de armamentos, y afirma que sólo permitirá que los inspectores regresen bajo las reglas impuestas por el Consejo de Seguridad en 1998.</li> </ul>
15 de octubre de 2002	<ul style="list-style-type: none"> <li>Resultados de un referéndum, celebrado el día anterior, muestran que el presidente Sadam Husein ha sido reelegido para otro periodo de 7 años.</li> </ul>

16 de octubre 2002	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El presidente Bush firma una resolución que lo autoriza a usar la fuerza militar contra Irak para la destrucción de sus armas químicas biológicas y nucleares con la condición de que notifique al Congreso antes o 48 horas posteriores a un ataque estadounidense. También otorga a Bush el poder de tomar acciones unilaterales sin importar las actividades de la ONU.</li> </ul>
8 de noviembre de 2002	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los quince miembros del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aprobaron unánimemente la resolución 1441, introducida por Estados Unidos y Gran Bretaña, que exige a Irak cooperar con los inspectores de armas, dándoles acceso ilimitado a instalaciones y entregando un reporte de sus programas de armamento, para evitar medidas violentas en su contra.</li> </ul>
13 de noviembre de 2002	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dos días antes de que venciera el plazo para responder a la resolución del 8 de noviembre, el gobierno de Irak envía una carta a la ONU diciendo que permitirá la inspección de armamento y negando la posesión de armas de destrucción masiva.</li> </ul>
25 de noviembre de 2002	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Congreso de Estados Unidos aprueba la creación del Departamento de Seguridad Interna..</li> </ul>
27 de noviembre de 2002	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los inspectores de armas inician su primera búsqueda de armas en las afueras de Bagdad.</li> </ul>
7 de diciembre de 2002	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Irak entrega a las Naciones Unidas un reporte de armas en el que declara no tener armas de destrucción masiva ni programas para crearlas. Estados Unidos respondió que revisaría los documentos antes de tomar alguna acción.</li> </ul>
11 de diciembre de 2002	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Panel del Congreso estadounidense, creado para investigar a fondo los ataques del 11 de septiembre, encuentra que la CIA y el FBI fallaron en comprender el alcance de la amenaza terrorista y no persiguieron activamente a los terroristas potenciales que habían entrado al país.</li> <li>• La administración del presidente George W. Bush advierte en un reporte que combatirá toda amenaza de armas de destrucción de masiva con todas sus opciones, siendo el ataque contra ellos o alguno de sus aliados.</li> </ul>
16 de diciembre de 2002	<ul style="list-style-type: none"> <li>• George W. Bush nombra al gobernador de Nueva Jersey Thomas Kean, para que encabece la comisión independiente de diez miembros que investigue las fallas de inteligencia antes del 11 de septiembre; Kean reemplaza a Henry Kissinger, quien renunció tres días antes por negarse a poner al descubierto a clientes de su consultoría, al</li> </ul>

	<p>igual que al senador George Mitchell, quien fue sustituido por el Representante Lee Hamilton.</p>
19 de diciembre de 2002	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Secretario de Estado de Estados Unidos, Colin Powell, afirma que el reporte entregado por Irak el 7 de diciembre muestra omisiones e inconsistencias.</li> </ul>
22 de diciembre de 2002	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Para festejar el primer aniversario como presidente de Afganistán, Hamid Karzai, y representantes de China, Irán, Pakistán, Uzbekistán, Tayikistán y Turkmenistán, firmaron un pacto de no agresión en Kabul, comprometiéndose a no interferir en los asuntos internos mutuos.</li> </ul>
9 de enero de 2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hans Blix declara no haber encontrado indicios de que Irak posee armas de destrucción masiva pero que Bagdad aún no ha respondido muchas preguntas acerca de sus programas de armamento y que ha sido imposible entrevistar a personal clave iraquí sin la presencia de un observador gubernamental iraquí. Asimismo, Irak incumplió con las condiciones de las naciones Unidas, pues proveyó una lista inadecuada de científicos y técnicos involucrados en los programas de armas.</li> </ul>
15 de enero de 2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estados Unidos solicita de manera formal a los demás miembros de la OTAN la asistencia militar indirecta en caso de una guerra con Irak. Oficiales de la OTAN afirman que ninguna decisión ha sido tomada respecto a dicha solicitud.</li> </ul>
16 de enero de 2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los inspectores de armas de la ONU encontraron 11 cabezas de guerra químicas vacías y en excelentes condiciones.</li> </ul>
20 de enero de 2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En Naciones Unidas, Francia se niega a apoyar cualquier resolución del Consejo de Seguridad autorizando el uso de la fuerza contra Irak y afirma que utilizará su poder de veto. Por su parte, el Ministro de relaciones exteriores alemán declara que Irak ha cumplido con las resoluciones de la ONU y que a los inspectores debería otorgárseles mayor tiempo para completar sus tareas. El Secretario de defensa británico anuncia que su gobierno enviará 26,000 efectivos más al Golfo Pérsico. El Ministro de relaciones exteriores turco hace público el permiso a Estados Unidos para utilizar bases turcas (pero sólo para un máximo de 15,000 efectivos, cifra suficientemente baja para evitar una confrontación con la opinión pública turca).</li> </ul>
22 de enero de 2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El senado de Estados Unidos confirma a Tom Ridge como director del <i>Homeland Security Department</i>, mismo que comenzaría a funcionar dos días después, fusionando 22 agencias del gobierno y contando con 170,000 empleados.</li> </ul>

26 de enero de 2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En el marco de la reunión de Davos, Suiza el Secretario de Estado estadounidense, Colin Powell, declaró que su país estaba dispuesto a atacar unilateralmente a Irak por la vía militar y rechazó críticas acerca de que Estados Unidos no probara satisfactoriamente el que Irak poseyera armas de destrucción masiva. El primer ministro británico Tony Blair declaró que a los inspectores de armas en Irak debería dárseles tiempo para hacer su trabajo, pero de no cumplir con disposiciones de la ONU, Irak debería ser desarmado por la fuerza.</li> </ul>
27 de enero de 2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hans Blix reporta al Consejo de Seguridad que Irak no coopera completamente con el proceso de inspecciones de dos meses de la ONU, pero opinó que aún así los inspectores deberían tener más tiempo para cumplir con su trabajo; asimismo, Irak no había rendido cuentas sobre mucho armamento químico y biológico así como misiles, y existía una fuerte evidencia de que aún conservaban cantidades considerables de Antrax</li> </ul>
28 de enero de 2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En su segundo discurso a la nación el presidente Bush dice que Estados Unidos están decididos a ver a Sadam Hussein desarmado y está listo para actuar sólo; instó a los miembros del Consejo de Seguridad a reunirse el 5 de febrero cuando Colin Powell presentaría evidencia acerca de los programas de armas de Irak y sus vínculos a grupos terroristas. Propuso una nueva oficina de inteligencia encabezada por el director de la CIA George Tenet, para recopilar y analizar información nacional e internacional</li> </ul>
30 de enero de 2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El presidente Bush declara que Irak sólo tiene semanas y no meses para desarmarse o enfrenar acciones militares y agregó que 9 países habían accedido a comprometer tropas en caso de guerra y 20 más permitirían el uso de sus bases militares, pistas de aterrizaje y puertos.</li> </ul>
5 de febrero de 2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Secretario de Estado de Estados Unidos, Colin Powell, presentó evidencia de la posesión de Irak de armas de destrucción masiva, ante el Consejo de Seguridad de la ONU. Asimismo, afirmó que Irak escondió información a los inspectores del organismo multilateral.</li> </ul>
7 de febrero de 2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gran Bretaña aporta 42 mil efectivos para la guerra en Irak</li> </ul>
8 de febrero de 2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kofi Annan, Secretario General de las Naciones Unidas, declara que la decisión de iniciar una guerra en Irak debe ser consensuada internacionalmente.</li> </ul>
14 de febrero de 2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hussein firma un decreto presidencial en el que prohíbe la producción o importación de</li> </ul>

	<p>armas de destrucción masiva, químicas o bacteriológicas, así como sus materiales base.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• En un reporte para el Consejo de Seguridad, Hans Blix, el inspector en jefe de armas de la ONU en Irak, afirma no haber encontrado armas de destrucción masiva en Irak. Asimismo, refuta las declaraciones previas de Colin Powell acerca de que Irak ocultó información a los inspectores de armas.</li> <li>• Francia, Alemania y Rusia, miembros permanentes del Consejo de Seguridad propusieron otorgar más tiempo a los inspectores de la ONU. Gran Bretaña, Estados Unidos y España opinaron lo contrario, pues consideraron que Irak violó la resolución 1441, del 8 de noviembre.</li> </ul>
15 de febrero de 2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se llevaron a cabo marchas simultáneas en todo el mundo en contra de la guerra en Irak.</li> </ul>
16 de febrero de 2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reactivando el Comité de Planeación de Defensa (Defense Planning Committee), la OTAN acuerda comenzar la planeación para la defensa de Turquía, en caso de una guerra contra Irak.</li> </ul>
20 de febrero de 2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hans Blix ordena a Irak que para el 1 de marzo destruya todos sus misiles Al Samoud 2 y cualquier misil que exceda el rango permitido por la ONU de 93 millas.</li> </ul>
24 de febrero de 2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En sesión cerrada del Consejo de Seguridad de la ONU, Estados Unidos, Gran Bretaña y España impulsaron una nueva resolución que decía que Irak “había perdido su oportunidad final” para desarmarse; la resolución no incluía fechas límite o una amenaza expresa de uso de fuerza militar; la votación de esta propuesta no esperó la comparecencia de Blix al Consejo del 7 de marzo sobre la cooperación iraquí. Alemania, Francia y Rusia presentaron una iniciativa rival en forma de memorándum, que decía que la opción militar debería ser “el último recurso” e invitaba a Irak a desarmarse pacíficamente a través de las inspecciones.</li> </ul>
1 marzo de 2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Irak destruye 4 de sus 100 misiles Al Samoud 2 bajo supervisión de Naciones Unidas, acorde con la petición de Blix del 20 de febrero.</li> </ul>
17 de marzo de 2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En un discurso a la nación por TV, Bush dio a Sadam Hussein y sus 2 hijos 48 horas para irse de Irak o de lo contrario enfrentarse a una ofensiva militar.</li> <li>• Estados Unidos, Gran Bretaña y España anunciaron el retiro de su resolución en las Naciones Unidas, la cual suspendió sus inspecciones de armas en Irak y retiró a los 156 inspectores.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tom Ridge secretario del Departamento de Seguridad Interna, anuncia un programa de seguridad interna llamado operación escudo de la libertad (Operation Liberty Shield) mismo que incrementa la seguridad en las fronteras, aeropuertos, puertos y otros puntos clave de Estados Unidos, además de detener a personas que buscan asilo y que provengan de países donde grupos terroristas han operado.</li> </ul>
18 de marzo de 2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sadam Hussein rechaza el ultimátum de Bush y ordena la preparación de sus tropas para un conflicto en Bagdad.</li> <li>• Aproximadamente 280 mil tropas estadounidenses y británicas se concentran en la zona desmilitarizada en la frontera de Irak y Kuwait.</li> </ul>
19 de marzo de 2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inicia oficialmente la guerra contra Irak a través de una declaración del presidente estadounidense, George W. Bush. Fuerzas militares estadounidenses y de la coalición lanzan los primeros misiles y bombas contra el grupo gobernante de Irak.</li> </ul>
4 de abril de 2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Congreso de Estados Unidos aprueba un paquete de emergencia de 60 miles de millones de dólares para financiar la guerra en Irak y 20 mil millones para ayudar a aliados clave, respaldar esfuerzos antiterroristas y apoyar a aerolíneas en problemas financieros.</li> </ul>
9 de abril de 2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tropas estadounidenses toman control de edificios oficiales y palacios presidenciales y se afirma que la mayoría de las fuerzas iraquíes en Bagdad se han rendido.</li> </ul>
15 de abril de 2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Pentágono estima el costo de la guerra de Irak en 20 miles de millones de dólares y proyecta una cifra igual para los siguientes 5 meses.</li> </ul>
19 de abril de 2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El ejército sustituye a la marina estadounidense en la conducción de la administración civil en Irak, estableciendo como prioridad la restauración de servicios básicos como electricidad, agua y hospitales en todo el país.</li> </ul>
23 de abril de 2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Irak se rinde a través de su primer ministro Tarik Asis ante fuerzas estadounidenses cerca de Bagdad.</li> </ul>
28 de abril de 2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Representantes de diversas facciones políticas, religiosas y étnicas de Irak acuerdan llamar a una Conferencia un mes más tarde para elegir a una administración interina encargada de redactar una nueva constitución y formar un gobierno permanente.</li> </ul>
1 mayo de 2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desde el portaviones Abraham Lincoln el presidente Bush da por terminadas las mayores operaciones de combate en Irak, afirmando que la coalición mantendrá el orden,</li> </ul>

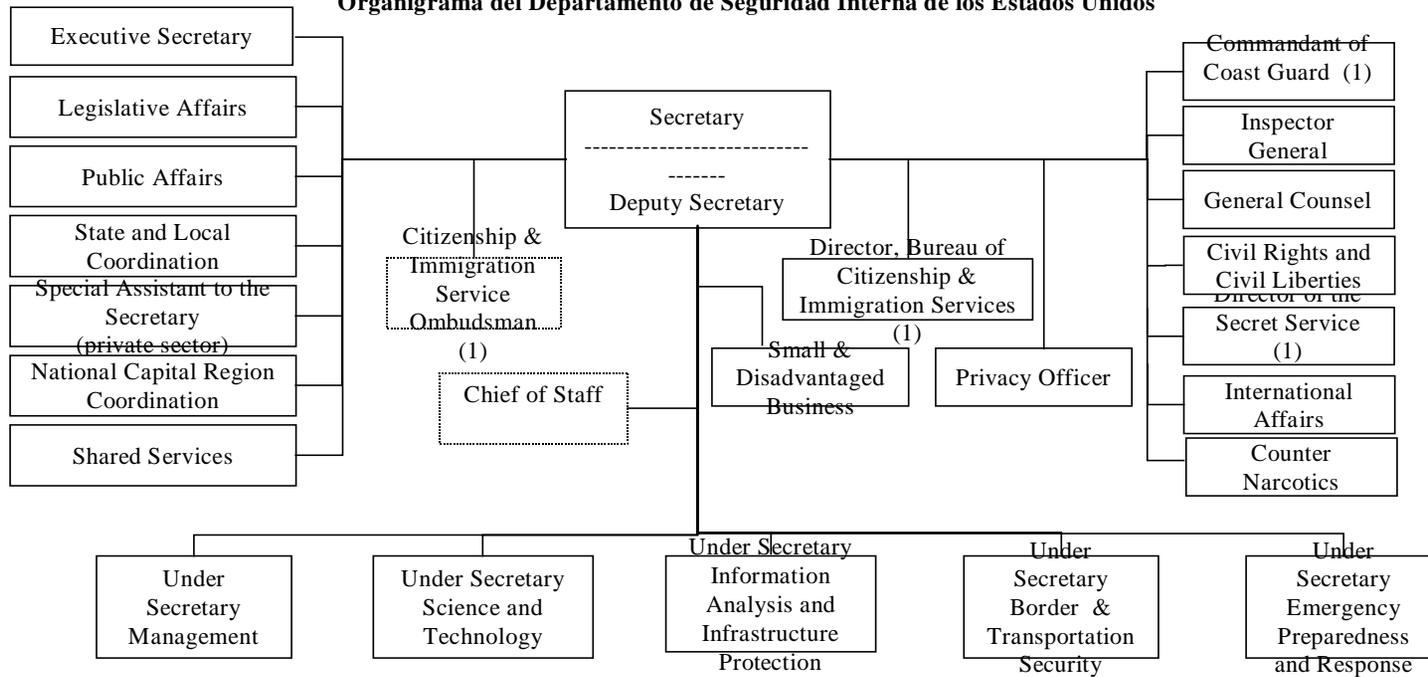
	encontrará y juzgará a miembros del régimen de Sadam, encontrará armas de destrucción masiva y ayudará en la reconstrucción de Irak.
23 de mayo de 2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Autoridades estadounidenses autorizan la disolución de las fuerzas armadas, el ministerio de defensa, el de información y otras instituciones de seguridad iraquíes que apoyaban el régimen de Sadam.</li> <li>• El Consejo de Seguridad da permiso a Estados Unidos y Gran Bretaña de ocupar y gobernar Irak, usando el petróleo iraquí para reconstruir el país. Siria se ausenta de la votación. Asimismo, se mantiene el embargo de armas sobre Irak y pasa la resolución 1483, impulsada por Estados Unidos, Gran Bretaña y España y con la cual finalizan las sanciones económicas que se le habían impuesto a Irak desde la invasión a Kuwait de 1990.</li> <li>• Los fondos petroleros serán administrados por las Naciones Unidas e instituciones financieras internacionales, a través del Fondo de Desarrollo para Irak (Iraq Development Fund); los países miembros de Naciones Unidas deben congelar las cuentas de Hussein y transferir ese dinero al fondo ya mencionado. El programa petróleo por alimentos será suspendido seis meses más tarde. La resolución no requiere que los inspectores de la ONU declaren al país libre de armas de destrucción masiva, condición impuesta desde 1990.</li> </ul>
5 de junio de 2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Procurador General, Ashcroft, testificó ante el Congreso de su país defendiendo las detenciones realizadas por el Departamento de Justicia de cientos de inmigrantes ilegales después del 11/09. Urgió a los congresistas a dar más poderes a las autoridades para perseguir a sospechosos terroristas.</li> </ul>

Fuentes de Información:

1. Bush, George, The Department of Homeland Security, junio de 2002, pp. 19-24.
2. “America’s Response to Terrorism- Chronology”, Brookings Institution, en <http://www.brook.edu/fp/projects/terrorism/chronology.htm#2001>,
3. Resoluciones del Consejo de Seguridad, en <http://www.un.org/spanish/docs/sc.htm>.
4. Current History, Philadelphia, E.U.A, Current History Inc., octubre a diciembre de 2001, enero a diciembre de 2002, enero a noviembre de 2003.

Anexo 2

Organigrama del Departamento de Seguridad Interna de los Estados Unidos



Note (1): Effective March 1<sup>st</sup>, 2003

Fuente: [http://www.dhs.gov/interweb/assetlibrary/DHS\\_Org\\_Chart.ppt](http://www.dhs.gov/interweb/assetlibrary/DHS_Org_Chart.ppt)

## Anexo 3

### Acuerdo México-Estados Unidos de veintidós puntos sobre fronteras inteligentes

#### I. *Plan de Acción de Colaboración en la Frontera México-Estados Unidos*

##### Infraestructura Segura

1. **Planeación a largo plazo**  
Desarrollar e implementar un plan estratégico a largo plazo que asegure una infraestructura física coordinada que mantenga el cruce con un tráfico transfronterizo creciente.
2. **Alivio de cuellos de botella**  
Desarrollar una lista con prioridades de proyectos de infraestructura y tomar acción inmediata para aliviar cuellos de botella.
3. **Protección de Infraestructura**  
Conducir reportes de vulnerabilidad de infraestructura transfronteriza y redes de transporte y comunicaciones para identificar y tomar medidas de protección requeridas.
4. **Armonizar operaciones en puertos de entrada**  
Sincronizar horas de operación, mejoras de infraestructura y manejo de flujo de tráfico al unir puertos de entrada en ambos lados de la frontera México-Estados Unidos.
5. **Proyectos de demostración**  
Establecer prototipos de operaciones inteligentes de puertos de entrada.
6. **Cooperación transfronteriza**  
Revitalizar mecanismos de coordinación bilateral existente a niveles local, estatal y federal con un enfoque específico de operaciones en puntos de cruce fronterizo.
7. **Financiar proyectos en la frontera**  
Explorar mecanismos de financiamiento conjunto para satisfacer las principales necesidades de desarrollo e infraestructura.

##### Flujo seguro de personas

8. **Viajeros previamente aprobados**  
Expandir el uso de la Red Electrónica Segura para la Inspección Rápida de Viajeros (SENTRI, por sus siglas en inglés), así como carriles destinados a viajeros frecuentes en puertos de entrada con grandes volúmenes de cruces a lo largo de toda la frontera.

9. Información avanzada de pasajeros  
Establecer un mecanismo conjunto de intercambio de información previa de pasajeros para los vuelos entre México y Estados Unidos y otros vuelos relevantes.
10. Viaje TLCAN  
Explorar métodos para facilitar el movimiento de viajeros TLCAN, incluyendo carriles determinados en aeropuertos concurridos.
11. Fronteras seguras y prevención de tráfico de inmigrantes  
Reafirmar el compromiso mutuo a la Iniciativa de Seguridad de la Frontera y al plan de acción para la cooperación en seguridad de la frontera, establecido en junio del 2001. Capacitar a las autoridades e instituciones especializadas para asistir, salvar y aconsejar a los migrantes, así como a aquellos especializados en reducir el tráfico de personas. Expandir la Fuerza de Tráfico y Contrabando de Migrantes. Establecer un marco de relación de aplicación de la ley para mejorar la cooperación entre agencias mexicanas y estadounidenses a lo largo de la frontera México-Estados Unidos.
12. Consultas de políticas de visas  
Continuar con las consultas frecuentes sobre políticas de visas y procedimientos de verificación de visas. Compartir información de bases de datos de los respectivos consulados.
13. Entrenamiento conjunto  
Realizar entrenamiento conjunto en las áreas de investigación y análisis de documentos para mejorar las habilidades para detectar documentos fraudulentos y romper anillos de contrabando de migrantes.
14. Bases de datos compatibles  
Desarrollar sistemas para intercambiar información y compartir inteligencia.
15. Revisión de nacionales de terceros países  
Mejorar los esfuerzos de cooperación para detectar, revisar y tomar las medidas apropiadas para tratar con nacionales peligrosos de terceros países, tomando en consideración las amenazas que éstos puedan representar a la seguridad.

#### Flujo Seguro de Bienes

16. Cooperación de sector público y privado  
Expandir la cooperación con grupos de comercio del sector privado y con importadores y exportadores para incrementar la seguridad y el cumplimiento con embarques comerciales, mientras que se hacen más expeditos los procesos de aprobación.
17. Intercambio electrónico de información

Continuar con el desarrollo e implementación de mecanismos conjuntos para el rápido intercambio de información de aduanas.

18. Embarques en-tránsito seguros

Continuar con el desarrollo de un mecanismo conjunto de rastreo de cargamento en-tránsito e implementar la Iniciativa de Seguridad de Contenedores.

19. Compartición de tecnología

Desarrollar un programa para compartir tecnología para permitir el despliegue de aparatos de monitoreo de alta tecnología tales como sellos electrónicos y lectoras de placas de circulación.

20. Redes ferroviarias seguras

Continuar desarrollando una iniciativa conjunta de imagen de redes ferroviarias en lugares de cruce sobre la frontera México-Estados Unidos.

21. Combate al fraude

Expandir la iniciativa de la Fuerza de Acción Bilateral para Fraude de Aduanas y así avanzar en actividades de investigación.

22. Detención del contrabando

Continuar esfuerzos conjuntos para combatir al contrabando, incluyendo drogas ilegales, material para fabricar drogas, armas de fuego y otros materiales peligrosos, y para prevenir el lavado de dinero.

Fuente de información

“Smart Border: 22 point agreement U.S.-Mexico Border Partnership Action Plan”, en <http://www.whitehouse.gov/infocus/usmxborder/22points.html>, 08/01/2003, 10:00 hrs.

## Fuentes de información

### *Fuentes Bibliográficas*

1. Aguayo, Sergio, "Mexico's Definition and Use of 'National Security': Toward a New Concept for the 1990s", en Roett, Riordan (ed), Mexico's External Relations in the 1990s, Lynne Rienner Publishers, Boulder & London, 1991, pp. 59-71.
2. Aguayo, Sergio & Bagley, Bruce Michael (compiladores), En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana, Siglo XXI, México, 1990, pp. 11-65, 91-103, 295-410.
3. Aguilar Zínser, Adolfo, "El concepto de seguridad nacional en México. Fortalezas y debilidades a inicios del siglo XXI", en Hristoulas, Athanasios (coord), Las relaciones cívico-militares en el nuevo orden internacional, ITAM, México, 2002, pp. 339-360.
4. Andreas, Peter, Border Games. Policing the U.S. Mexico-Divide, Cornell University Press, Ithaca, N.J., 2001, 158 pp.
5. Arellanes Jiménez, Paulino E. La política exterior pragmática salinista, BUAP, México, 2000, 136 pp.
6. Baily, Martin N., "Stirred but not Shaken. The Economic Repercussions", en Hoge, James F. Jr. & Rose, Gideon, How did this happen? Terrorism and the New War, Public Affairs, New York, 2002, pp.269-282.
7. Baylis, John, "International Security in the Post-Cold War Era", en The Globalization of World Politics. An Introduction to International Relations, Oxford University Press, New York, 1997, pp. 193- 211.
8. Baylis, John y Smith, Steve, The Globalization of World Politics. An Introduction to International Relations, Oxford University Press, New York, 1997, pp. 169-171, 153-160.
9. Bush, George, National Security Strategy of the United States: 1990-91, Brassey's (US) Inc., Virginia, 1990, pp. 1- 12, 26-28, 42-45, 56-71 y 121-128.
10. Castañeda, Jorge G., "Prólogo", en Fernández de Castro, Rafael (Coord.), Cambio y continuidad en la política exterior de México, Ariel, México, 2002, pp. 11-22.
11. Chabat, Jorge, "Mexico's Foreign Policy after NAFTA: The Tools of Interdependence", en De la Garza, Rodolfo O. & Velasco, Jesús, Bridging the Border. Transforming Mexico-U.S. Relations, Rowman & Littlefield Publishers, Inc., Lanham, Boulder, New York, Oxford, 1997, pp. 36-37
12. Commission on Immigration Reform, U.S.A. y SRE, México, Estudio Binacional México-Estados Unidos sobre migración, México, 1997, 82 pp.
13. Domínguez, Jorge I., "La Política de la Administración Bush hacia América Latina", en Márquez Padilla, Paz Consuelo y Vereá Campos, Mónica (Coords), La Administración Bush, CISAN, México, 1991, pp.135-146
14. Driscoll, Barbara, Me voy pa' Pensilvania por no andar en la vagancia, CISAN/UNAM/CONACULTA, México, 1996, 19-74, 257-267.
15. Evans, Peter B., Jacobson, Harold K. & Putnam, Robert D. (eds.), Double Edged Diplomacy. International Bargaining and Domestic Politics, University of California Press, Berkeley/Los Angeles/London, 1993, pp. 3-40, 45-76, 395-468.

16. Fernández de Castro, Rafael & Domínguez, Jorge I., The United States and México. Between Partnership and Conflict, Routledge, New York-London, 2001, 184 pp.
17. Fernández de Castro, Rafael y Pastor, Robert, El actor controvertido. El Congreso de Estados Unidos y América del Norte ITAM/Porrúa, México, 2001, 244 pp.
18. García, José Z., “Sistemas de seguridad en la frontera EU-México”, en Bailey, John y Chabat, Jorge (comps), Crimen Transnacional y Seguridad Pública. Desafíos para México y Estados Unidos, Plaza & Janes, México, 2003, pp. 386-430.
19. García y Griego, Manuel, “The Importation of Mexican Contract Laborers to the United States, 1942-1964: Antecedents, Operation and Legacy”, en Brown, Peter G. & Shue, Henry, The Border that Joins. Mexican Migrants and U.S. Responsibility, Rowman & Littlefield, Totowa, NJ, 1983, pp. 49-98.
20. Graham, Allison, “The Impact of Globalization on National and International Security”, en Nye, Joseph S. and Donahue, John D., Governance in a Globalizing World, Brookings Institution Press, Washington D.C, 2000, pp. 72-85.
21. Green, Rosario y Smith, Peter, La política exterior y la agenda México-Estados Unidos, FCE, México, 1989, 256pp.
22. Griswold del Castillo, Richard, Aztlán reocupada. A Political and Cultural History Since 1945, CISAN/UNAM, México, 1996, pp. 69-95.
23. Haass, Richard N., “Beyond Containment: competing American Foreign Policy Doctrines for the New Era”, en Wittkopf, Eugene R. & Jones, Christopher M., The Future of American Foreign Policy, Worth, Irving Place, N.Y., 1999, pp. 22
24. Heller, Claude, “Los principios de la política exterior a la luz del nuevo contexto internacional”, en Fernández de Castro, Rafael (coord.), Cambio y continuidad en la política exterior de México, Ariel, México, 2002, pp. 77-95.
25. Keohane, Robert G. y Nye, Joseph S., Poder e Interdependencia. La política mundial en transición, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988, pp. 27-30.
26. Jacobs, Lawrence R., & Shapiro, Robert Y., “Conclusion: Presidential Power, Institutions and Democracy”, en Shapiro, Robert Y., Martha Joynt Kumar, Lawrence R. Jacobs, editors, Presidential Power. Forging the Presidency for the Twentieth Century, Columbia University Press, New York, 2000, p. 200.
27. Loaeza, Soledad, “The Changing Face of Mexican Nationalism”, en Baer, M. Delal and Weintraub, Sidney, The NAFTA Debate, Lynne Reinner, Boulder and London, 1994, p. 40.
28. McDonald, Walter F., “México, Estados Unidos y el nexo migración-crimen, en Bailey, John y Chabat, Jorge (comps), Crimen Transnacional y Seguridad Pública. Desafíos para México y Estados Unidos, Plaza & Janes, México, 2003, pp. 503-528.
29. Mayer, Frederick W., “Juego de dos niveles: las negociaciones del TLCAN”, en Borja Tamayo, Arturo (coord), Para evaluar al TLCAN, Porrúa/ITESM-CCM, México, 2001, pp. 47-100.
30. Montaña, Jorge, “México y Estados Unidos: de San Cristóbal a Monterrey”, en Fernández de Castro, Rafael (coord.), Cambio y continuidad en la política exterior de México, Ariel, México, 2002, pp. 187-200.

31. Monto, Alexander, The Roots of Mexican Labor Migration, Praeger, Westport, Connecticut, London, 1994, pp. 52-55.
32. Núñez García, Silvia y Ruelas, Ana Luz (coordinadoras), Dilemas estadounidenses en los noventa. Impactos sobre México, Facultad de Historia-UAS/ CISAN, México, 1999, 155 pp.
33. Ojeda, Mario, "The Future of Relations Between México and the United States", en Clark W. Reynolds & Carlos Tello (eds.), U.S.-Mexico Relations. Economic and Social Aspects, Stanford University Press, California, 1983, pp. 314-320.
34. Orozco, José Luis, Razón de Estado y razón de mercado. Teoría y pragma de la política exterior norteamericana, FCE, México, 1992, pp. 179-306.
35. Piñeyro, José Luis, "La seguridad mundial luego del macroterrorismo del 11 de septiembre de 2001: repercusiones y reflexiones", en Valdés-Ugalde, José Luis y Valadés, Diego, Globalidad y conflicto. Estados Unidos y la crisis de septiembre, CISAN/UNAM, México, 2002, pp.143-160.
36. Preston, Thomas, The President and his Inner Circle, Columbia University Press, N.Y., 2001., pp. 190-250.
37. Rebolledo Gout, Juan, "En búsqueda de un entendimiento con Estados Unidos", en Vargas Suárez, Rosío et. al. (coords.), Las relaciones de México con Estados Unidos y Canadá: una mirada el nuevo milenio, CISAN/UNAM, México, 2001, pp. 29-52.
38. Rivera-Salgado, Gaspar, "Cross-Border Grassroots Organizations and the Indigenous Migrant Experience", en Brooks, David & Fox, Jonathan, Cross-Border Dialogues. U.S.-Mexico Social Movement Networking, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego, La Jolla, CA, 2002, pp. 259-274..
39. Roett, Riordan, México y Estados Unidos: el manejo de la relación, Siglo XXI, México, 1989, 341 pp.
40. Rostow, Eugene V., Toward Managed Peace. The National Security Interests of the United States, 1759 to the Present, Yale University Press, USA, 1993, pp. 362-384.
41. Sepúlveda Amor, Bernardo, "Terrorismo transnacional y seguridad colectiva", en Fernández de Castro, Rafael (Coord.), Cambio y continuidad en la política exterior de México, Ariel, México, 2002, pp 23-44.
42. Shelton-Colby, Sally, "Mexico and the United States: A New Convergence of Interests", en Roett, Riordan (ed), Mexico's External Relations in the 1990s, Lynne Rienner Publishers, Boulder & London, 1991, pp. 229-241
43. Sillis, David L., Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, Vols. 7 y 9, Aguilar S.A. Ediciones, Madrid, 1975, pp. 93-98; 523-529.
44. Smith, Peter, "Mexico", en Chase, Robert, et. al. (eds.), The Pivotal States: a new framework for U.S. policy in the developing world, W.W. Norton, New York, 1999, pp. 215-242.
45. Snarr, Michael T. & Snarr, D. Neil, Introducing Global Issues, Lynne Rienner Publishers, Boulder & London, 1998, p. 2.
46. Spanier, John, Games Nations Play, CQ Inc., Washington D.C., 1990, pp. 19-44.
47. Squire, Lindsay, Covington & Smith, Dynamics of Democracy, Atomic Dog Publishing, Cincinnati, 2001, pp. 3-11.

48. Teitelbaum, Michael S., "Mutual Ambivalence, Mutually Misunderstood: Mexico-U.S. Immigration Issues", en Roett, Riordan, Mexico and the U.S. Managing the Relationship, Westview Press, Boulder & London, 1988, pp.134-139.
49. Valdés-Ugalde, José Luis, "México y el caso del TLCAN: un análisis sectorial", en Vargas Suárez, Rosío et. al. (coords.), Las relaciones de México con Estados Unidos y Canadá: una mirada el nuevo milenio, CISAN/UNAM, México, 2001, pp. 53-94.
50. Valdés-Ugalde, José Luis, "NAFTA and México: the future of democracy and economic development", en Paraskevopoulos Chirstos C. (ed.), Global Trading Arrangements in Transition, Elgar, UK/USA, 1998, p. 166.
51. Garza Elizondo, Humberto (ed.) y Chacón, Susana (coord.) Entre la Globalización y la Dependencia. La Política Exterior de México 1994-2000, Colmes/ITESM CCM, México, 2002, p. 83.
52. Vázquez, Josefina y Meyer, Lorenzo. México frente a Estados Unidos (Un ensayo histórico, 1776-1993), FCE, 3a. Edición, México, 1999, 256pp.
53. Velásquez Flores, Rafael (Coordinador), La Política Exterior de México bajo un Régimen Democrático ¿Cambio o continuidad, Plaza y Valdés/ Universidad de Quintana Roo, México, 2002, 214 pp.
54. Vereá Campos, Mónica y Fernández de Castro, Rafael, Nueva agenda bilateral en la relación México-Estados Unidos, ITAM/UNAM, México, 1998, 496 pp.
55. Webster's Third New International Dictionary, vol. III, Encyclopedia Britannica Inc., EUA, 1986, pp. 2053-2054.
56. Weintraub, Sydney, A Marriage of Convenience. Relations Between Mexico and the United States, Oxford University Press, Oxford, New York, 1990, 270 pp.
57. Whitehead, Laurence, "Mexico and the 'Hegemony' of the United States: Past, Present, and Future", en Roett, Riordan (ed), Mexico's External Relations in the 1990s, Lynne Rienner Publishers, Boulder & London, 1991, pp. 258-259.

#### *Fuentes Hemerográficas*

1. Arroyo Juárez, Mario, "Nuevos paradigmas en seguridad", en Este País, No. 152, México, D.F., noviembre de 2003, pp. 8-10.
2. Avilés Allende, Carlos, "Imparable, la migración económica de México a EU", en El Financiero, México, 4/02/01, p. 4
3. Babington, Charles, "Leaders Urge Bush to Face Foreign Policy Issues", en Washington Post, 20 de marzo de 2001, en [www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A3154-2001Mar20.html](http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A3154-2001Mar20.html), 10/03/01, 17:00 hrs.
4. Bárcena Coqui, Martha, "La reconceptualización de la seguridad: el debate contemporáneo", en Revista Mexicana de Política Exterior, SRE/IMRED, No. 59, México, febrero de 2000, pp. 9-31.
5. Benítez Manaut, Raúl, "México: dilemas del conflicto entre Irak y Estados Unidos", en Voices of Mexico, No. 62, CISAN/UNAM, enero/marzo de 2003, México, pp. 7-9.
6. Bermúdez Torres, Lilia, "La seguridad nacional de Estados Unidos: reconceptualización y tendencias", en Revista Mexicana de Política Exterior, SRE/IMRED, No. 59, México, febrero de 2000, pp. 32-72

7. Betts, Richard K., "The Soft Underbelly of American Primacy: Tactical Advantages of Terror", en Presidential Studies Quarterly, Vol. 117, No. 1, New York, New York, primavera de 2002, pp. 19-35.
8. Blanco, Pedro, "Génesis y Desarrollo de la crisis en México", 1962-1979, en Investigación Económica, No. 150, México, octubre-diciembre de 1970, pp. 21-88.
9. Bremer, Juan José, "Una etapa crucial", en El Universal, 27/11/02, Año LXXXVI, México, p. A5
10. "Bush's world", en The Economist, Vol. 358, No. 8203, USA, 01/06/2001, p.16.
11. Carreño Figueras, José, "Reestructura Bush seguridad interior", en El Universal, Año LXXXVI, Tomo CCCXLI, Núm 30,907, México, 7/06/02, p. A 24.
12. Carreño Figueras, José y Zárate, Jorge, "Corresponsabilidad en migración, piden", en El Universal, Año LXXXV, Tomo CCCXXXVI, No., 30,430, México, 15/02/01, P. A14
13. Castañeda, Jorge G., "Los ejes de la política exterior de México", en Nexos, no. 288, año 23, vol. XXIII, México, diciembre de 2001, pp. 66-74.
14. Choucri, Nazli, "Migration and Security: Some Key Linkages", Journal of International Affairs, vol 56, no. 1, Fall, 2002, pp. 97-123.
15. Cohen, Richard, "Checking & Balancing", en National Journal, No. 16, Vol. 34, Washington, D.C., 4/20/2002, pp. 1134-1139.
16. De la Cruz Lugardo, Pedro Isnardo, "Indefinición estratégica", en Enfoque, p. 19.
17. De la Gorce, Paul-Marie, "Guerra Preventiva: nuevo concepto estratégico", en Le Monde Diplomatique, 2002, p. 5.
18. De los Ríos Lozano, Patricia, "The U.S. Mid-Term Elections A New Balance of Forces", en Voices of Mexico, No. 62, CISAN/UNAM, México, enero-marzo de 2003, pp. 111-112.
19. Eguizábal, Cristina, "Unipolaridades", en Foreign Affairs en Español, Vol. 3, No. 2, México, abril/junio de 2003, pp. 23-29.
20. Gaitho, Macharia, et. al., "Grading the President", en Foreign Policy, Washington, julio/agosto de 2003, pp. 28-40
21. "GATT, APEC and NAFTA Part of Push for One World Government", en New Dawn Magazine, No. 23, February-March 1994., en <http://www.newdawnmagazine.com>, 10/09/2003
22. "George Bush's Revolution", en The Economist, Vol. 359, No. 8220, USA, 05/05/2001, pp. 19, 3p, 3c.
23. Gómez, Natalia, y Arvizu, Juan, "Sin equilibrio, relación con EU", en El Universal, Año, Tomo, No., México, 07/07/04, p. A13.
24. González, Maribel, "Endurece Bush Control Migratorio", en Reforma, <http://www.reforma.com/nacional/articulo/194902/>, 15/05/02, 10:30 a.m.
25. González, Maribel, "Ofrece Creel seguridad por migración", en Reforma, 11 de julio de 2003, en <http://www.reforma.com>, 14/07/2003, 13:00 hrs.
26. Hastings, Maribel, "Aprueba Cámara Baja Abolición del INS", en La Opinión, <http://www.laopinion.com>, 7/05/02, 20:00.

27. Herrera, Jorge, “Ni acuerdos ni milagros, prevén”, en El Universal, Año LXXXV, Tomo CCCXXXVI, No. 30,431, México, 16/02/01, p. A19.
28. Imaz, Cecilia, “Migrant Social Clubs’ Political Power in Mexico”, en Voices of Mexico, No. 62, CISAN-UNAM, México, enero-marzo de 2003, pp. 73-77.
29. Jervis, Robert, “The *Compulsive* Empire”, en Foreign Policy, Washington D.C., julio/agosto de 2003, pp. 83-87.
30. Kagan, Robert, “Looking for Legitimacy in all the Wrong Places”, en Foreign Policy, Washington D.C., julio/agosto de 2003, pp. 70-71.
31. LaFeber, Walter, “The Post September 11 Debate Over Empire, Globalization, and Fragmentation”, en Presidential Studies Quarterly, Vol. 117, No. 1, primavera de 2002, New York, New York, pp. 1-18.
32. Layton, Michael D., “Los dos países”, en Nexos, no. 288, año 23, vol. XXIII, México, diciembre de 2001, p. 56.
33. Lawrence, Stewart J., “The Right Has Room to Woo Latinos”, en Los Angeles Times, <http://www.latimes.com/news/opinion/20010210/t000012529.html>, 12/02/01, 11:00 hrs.
34. Perlez, Jane, “Bush Team’s Counsel is Divided on Foreign Policy”, en The New York Times, 27 de marzo de 2001, en <http://www.nytimes.com/2001/03/27/world/27DIPL.html?pagewanted=all>, 27/03/01, 10:00hrs.
35. Pipitone, Ugo, “Ensayo sobre Democracia, Desarrollo, América Latina y otras dudas”, en Metapolítica, Vol. 2, núm. 7, 1998, pp.463-482.
36. Pomper, Miles A, “Bush Travels to NATO Summit With Strong Support for Expansion”, en CQ Weekly, Vol. 60, No.20, Washington D.C., 5/18/2002, p. 1333.
37. Ponnuru, Ramesh, “Getting to the Bottom of This ‘Neo’ Nonsense”, en National Review, vol. LV, No. 11, New York, New York, 16 de junio de 2003, pp.29-32
38. Putnam, Robert D., “Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games”, en International Organization, No. 42, Vol. 3, Cambridge, Massachussets, verano de 1988, pp. 427-460.
39. Ramírez, Lucero y Guarneros, Fabiola, “Vigilará Congreso a la diplomacia”, en El Universal, Año LXXXV, Tomo, XXXVI, No. 30, 289, México, 5/01/01, p. A9.
40. Ramonet, Ignacio, “De la Guerre Perpetuelle”, en Le Monde Diplomatique, marzo de 2003, <http://www.monde-diplomatique.fr/2003/03/RAMONET/9870>, 15/08/2003, 16 hrs
41. Ramonet, Ignacio, “Surveillance Totale”, en Le Monde Diplomatique, agosto de 2003, p. 1, <http://www.monde-diplomatique.fr/2003/08/RAMONET/10252>, 15/08/2003, 16 hrs
42. Reylea, Harold C., “The Law: Homeland Security: The Concept and the presidential coordination office-first assessment”, en Presidential Studies Quarterly, vol. 32, No. 2, New York, New York, junio de 2002, 13 pp.
43. Rice, Condoleezza, en Foreign Affairs, Vol. 79, No. 1, New York, New York, enero/febrero de 2000, pp. 45-62.

44. “Repunta envío de remesas a México”, en Reforma, en <http://www.reforma.com/economiafinanzas/articulo/292548>, 08/05/03, 16:00 HRS.
45. Silva-Herzog Márquez, Jesús, “La distante legalidad”, en Foreign Affairs en Español, volumen 3, número 2, México, abril-junio del 2003, pp. 105-109.
46. Sullivan, Kevin, “Bush’s Relations with Mexico Rooted in Symbols, Friendship”, en The Washington Post, 13 de febrero de 2001, p. A 16 en <http://washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A60485-2001Feb12.html>, 04/01/98, 11:00 hrs.
47. Teherán, Jorge y Herrera, Jorge, “Informal, el encuentro: Castañeda”, en El Universal, Año LXXXV-Tomo CCCXXXVI, NO. 30,429, México, 14/02/01, p. A12.
48. Teherán, Jorge, “Urgen pactos migratorios”, en El Universal, Año LXXXV, Tomo CCCXXXVI, No. 30,427, México, 12/02/01, p. A11.
49. Woldenberg, José, “La política internacional del Instituto Federal Electoral mexicano”, en Foreign Affairs en Español, volumen 3, número 2, México, abril-junio del 2003, pp. 96-104.
50. Zoellick, Robert B., “A Republican Foreign Policy”, en Foreign Affairs, Vol. 79, No. 1, New York, New York, enero/febrero de 2000, pp. 63-78.

*Fuentes Electrónicas*

1. “2002 review-month by month”, <http://www.infoplease.com/ipa/A0900845.html>, 28/01/03, 17:00 hrs.
2. “AFL-CIO Calls for Repeal of Employer Sanctions”, en National Immigration Forum: Current Issues, en <http://www.immigrationforum.org>, 24 de marzo de 2000, 14/07/2003, 11:00 hrs.
3. “America’s Response to Terrorism”, en Brookings Institution, Foreign Policy Studies, en <http://www.brook.edu/fp/projects/terrorism/chronology.htm#2001>, 17/11/03, 12:00 hrs.
4. BBC News, Special Stories: “War in Iraq”, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/2698153.stm>, 31/01/03, 10:00 hrs.
5. Bush, George W., “President Addresses the Nation”, 7 de septiembre de 2003, en <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/09/print/20030907-1.html>, 11/11/2003, 17 hrs.
6. Camarota, Steven A., “Immigration and Terrorism”, en Center for Immigration Studies, <http://www.cis.org/articles/2001/sactestimony1001.html>, 12/06/02, 12:30 hrs.
7. Fact Sheet: Homeland Security Council, en <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/10/20011029-16.html>, 6/06/02, 21:00 hrs.
8. Fact Sheet on Increasing Immigration Safeguards and Improving Vital Information Sharing, en <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/10/20011029-13.html>, 6/06/02, 21:00 hrs.

9. Fox, Vicente, en “President Fox Reaffirms Commitment to U.S.”, 4 de octubre de 2001, en <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/10/print/20011004-3.html>, 11/11/2003, 17 hrs.
10. Griera Hernández, Claudia, “Mexico’s economic and political background”, en UCLA, <http://www.isop.ucla.edu/profmex/volume1/4fall96/Art4/Mexback.html>
11. Gross Domestic Product or Expenditures, en Infoplease, <http://www.infoplease.com/ipa/A0104575.html>, 08/01/04, 11:00 hrs.
12. Hahamovitch, Cindy, “The Politics of Labor Scarcity. Expediency and the Birth of the Agricultural ‘Guestworkers’ Program”, en Center for Immigration Studies, <http://www.cis.org/articles/1999/back1299.htm>, 2/06/03, 17:00 hrs.
13. Jenks, Rosemary, “The USA Patriot Act of 200. A Summary of Antiterrorism Law’s Immigration-Related Provisions”, en Center for Immigration Studies, <http://www.cis.org/articles/2001/back1501.html>, 12/06/02, 13:00 hrs.
14. Kourous, George, “Más de lo mismo?”, Americas Program Commentary, Interhemispheric Resource Center, 21 de Marzo de 2001, Silver City, NM, en <http://www.americaspolicy.org/commentary/2002/0203usmex.html>, 23/06/02, 19:40 hrs.
15. Martínez, Roberto, “One of the greatest human rights tragedies in the history of the U.S.”, en In Motion, <http://www.inmotionmagazine.com/hrcr/rm2001a.html>, 13/06/02, 9:00 a.m
16. “National Security Strategy”, Policies in focus, en <http://www.whitehouse.gov>, 10/12/02, 10:00 hrs.
17. Office of International Information Programs, U.S. Department of State, “Fact sheet: U.S.-Mexico Border Partnership Agreement”, en <http://usinfo.state.gov/regional/ar/border3.htm>, 5/06/02, 20:00 hrs
18. “Ofrecen cabildear acuerdo migratorio”, en Reforma, <http://www.reforma.com/nacional/articulo/324158>, 27/08/03, 10:00 hrs.
19. President Discusses Immigration at Town Hall Meeting, en <http://www.whitehouse.gov/infocus/immigration/20020105thm.html>, 27/04/2002, 17:21 hrs.
20. Plan Nacional de Desarrollo, en <http://pnd.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=34> y <http://pnd.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=48>, 22/01/04, 10:00 hrs.
21. “President and Minority Leader Discuss Fall Priorities”, 4/09/01, en The Oval Office, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/09/print/20010904-7.html>, 11/11/2003, 15:00 hrs.
22. Qaasim, Aisha, “MALDEF Anticipates Discussion of Key Issues for Latino Community During Fox’s Visit”, September 4, 2001, en <http://www.maldef.org/news/press.cfm?ID=76>, 08/07/02, 13:30 hrs.
23. Remarks by AFL-CIO President John J. Sweeney - Press Conference on Immigrant Workers’ Rights – Capitol Hill, September 5, 2001, en <http://www.aflcio.org/publ/press2001/pr0905.htm>, 08/07/02, 13:00 hrs.
24. Rice, Condoleezza, en: <http://uspolitics.about.com/library/weekly/aa121700c.htm>, 9/07/02, 11:00 hrs.

25. "Reorganization Plan", en White House, [http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/11/reorganization\\_plan.pdf](http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/11/reorganization_plan.pdf), 20/03/03, 13:00 hrs.
26. "Securing the Homeland, Strengthening the Nation", en [http://www.whitehouse.gov/homeland/homeland\\_security\\_book.html](http://www.whitehouse.gov/homeland/homeland_security_book.html), 24/11/2003, 17:00 hrs.
27. Smart Border: 22 point agreement, en <http://www.whitehouse.gov/infocus/usmxborder/22points.html>, 27/04/2002, 17:30 hrs.
28. Secretaría de Gobernación, Subsecretaría de Desarrollo Político, Encuesta Nacional Sobre Cultura Política y Participación Ciudadana, "ENCUP, Resumen de resultados", en <http://www.gobernacion.gob.mx>, 12/11/03, 10:00 hrs.
29. Secretaría de Relaciones Exteriores, "Misión", en <http://sre.gob.mx/ape/mision.htm>, 10/07/2003, 12:00 pm.
30. "Securing the Homeland", en [http://www.whitehouse.gov/homeland/homeland\\_security\\_book.html](http://www.whitehouse.gov/homeland/homeland_security_book.html), 24/11/2003, 11:00 hrs.
31. Secretaría de Relaciones Exteriores, "Acciones en materia de seguridad fronteriza", en <http://www.sre.gob.mx/ape/dm5/dme-segfront7.htm>, 10/07/2003, 10:00 hrs.
32. Structure of the United States Government, en <http://www.whitehouse.gov>, 12/02/02, 15:00 hrs.
33. "The 2002 LULAC Legislative Platform", en <http://www.lulac.org/Issues/Platform.html>, 8/07/02, 14:00 hrs.
34. Treat, Jonathan, "A New, Improved U.S.-Mexican Border?," en Americas Program Commentary (Silver City, NM: Interhemispheric Resource Center, March 28, 2002), en <http://www.americaspolicy.org/commentary/2002/0203immig.html>, 23/06/02, 19:45 hrs.
35. U.S. Census Bureau, Current Population Surveys, <http://www.census.gov/hhes/poverty/povertyrate.html>, 08/01/04, 10:00 hrs.
36. U.S. Census Bureau, Current Population Surveys, <http://www.census.gov/hhes/income/incxrace.html>, 08/01/04, 10:00 hrs.

#### *Otras*

1. Bush, George, The Department of Homeland Security, Washington D.C., Junio de 2002, pp. 1-24
2. DGCS, SRE, Entrevista el Secretario de Relaciones Exteriores, Jorge G. Castañeda, con el periodista José Gutiérrez Vivó, Monitor de Radio Red, México, D.F., 24 de mayo de 2001.
3. DGCS, SRE, "Plan de Acción para la Cooperación sobre Seguridad Fronteriza", Comunicado de Prensa núm. 125/01, Tlatelolco, D.F., 22 de junio de 2001.
4. Estudio binacional México-Estados Unidos sobre Migración, SER, México, 1999.
5. Morris, Kenn, "Moving Toward Smart Borders", en Forum Fronterizo Program Our Ports of Entry and Homeland Security: A Dialogue with Asa Hutchinson, Crossborder Business Associates, junio de 2003.

6. National Strategy for Combating Terrorism, United States Government, febrero de 2003, pp. 10-28.
7. OCDE, Estudios Económicos de la OCDE: México, OCDE, París, 1992, pp. 26-65.
8. Office of Homeland Security, National Strategy for Homeland Security, julio de 2002, pp. VII-XIII, 1-10, 67-70.
9. Ramos García, José María, Seguridad Nacional y Fronteriza en el Contexto Internacional y Bilateral , Ponencia presentada en el XV Encuentro Internacional de Ciencias Sociales, XV Feria Internacional del Libro 2001, *La Dimensión Sociopolítica de la Globalización en América Latina*, Mesa, Seguridad nacional y soberanía en la nueva arena de las relaciones internacionales, Guadalajara, Jal., 27 noviembre de 2001, 39 pp.
10. Reyes, Belinda I., et. al., Holding the Line? The Effect of the Recent Border Build-up on Unauthorized Immigration, Public Policy Institute of California, San Francisco, California, 2002, 28 pp.