

Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

**La relación México- Estados Unidos: el problema
migratorio y el cambio de gobierno en México
(1988-2003)**

TESIS

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LIC. EN RELACIONES INTERNACIONALES**

PRESENTA:

ROSA ELENA MENESES FLORES

DIRECTOR: VICENTE GODÍNEZ VALENCIA

MÉXICO, D.F.

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.

AGRADECIMIENTOS

Sin más preámbulo y palabras que pretendan sorprender va:

Por mí y para la base de mi proyecto de vida de aquí en adelante

Para el ejemplo y fuerza, Lalita, que es mi Madre

Para mis almas gemelas y eternas amigas de mi vida; Cecy, Cheli, Maru, mis hermanas

Para ti, gran hombre ejemplo de experiencia y nobleza, cuya ausencia me ha hecho más fuerte, Galdino, mi padre

Para ti amor ideal universitario que plasme en tu persona y que me hizo ser resistente ante el disgusto de mi andar, Álvaro, amor de mi vida

Para mis confidentes esporádicas que han caminado junto a mí sin necesidad de acto de presencia diaria, Marisol, Karla, Erzili, Selene, Dafne

Para mi hermano del alma, único, Héctor, mi mejor amigo

Para Vicente, Lupita, Eduardo y Deysi, esta es la forma como los apoyo y les reitero mis respetos y admiración

Para ti hermosa mujer, Erika Veloz, que me apoyaste en todo momento de manera sincera, Muchas Gracias!!

Para mis amigos y cómplices universitarios, Sergio, Elizabeth, Ariel, Edgar Álvarez, Aarón, Rodolfo, Tere, Jannet, Norma, Lupita, Jessica, Roberto, Adriana, Edgar, Mel, Chucho, Gabriel, Ulises

Para contribuir en el éxito del hermoso proyecto que realiza el Dr. Antonio Lopategui, y el cual espero nunca deje de fomentar

Para mi asesor, Profesor Vicente Godínez Valencia, gracias por su tiempo y guía en la realización de esta tesis

Para la magnífica Universidad Nacional Autónoma de México, el segundo hogar de los sueños de muchos, principalmente los míos

Muchas gracias por creer en mí, por su paciencia y apoyo incondicional

ÍNDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN	I
CAPÍTULO PRIMERO	
1. La relación México-Estados Unidos durante la administración de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)	1
1.1. Contexto general	1
1.2. La política exterior de Carlos Salinas de Gortari	7
1.2.1. El significado del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) para la relación México-Estados Unidos	10
1.3. El problema migratorio en la agenda bilateral	14
1.3.1. El Programa de Comunidades Mexicanas en el Extranjero	19
CAPÍTULO SEGUNDO	
2. La relación México Estados Unidos durante la administración de Ernesto Zedillo (1994-2000)	24
2.1. El contexto interno: la crisis a principios del sexenio	25
2.2. La política exterior del gobierno de Ernesto Zedillo	29
2.3. La relación bilateral migratoria durante el gobierno de Ernesto Zedillo	33
2.3.1. Propuesta 187	34
2.3.2. Ley de Reforma de Inmigración Ilegal y Responsabilidad del Inmigrante	38
2.4. Cooperación bilateral en materia migratoria	40
2.4.1. Acuerdos bilaterales	42
2.4.1.1. Memorándum de Entendimiento sobre Protección Consular de nacionales de México y Estados Unidos	42

2.4.1.2. Declaración Presidencial Conjunta sobre Migración y Frontera	45
2.4.1.3. Memorándum de Entendimiento acerca de los Mecanismos de Consulta al interior	47
2.4.1.4. Memorándum de Entendimiento entre la Comisión Nacional de Población y el Servicio de Inmigración y Naturalización	49
2.4.1.5. Memorándum de Entendimiento contra la violencia Fronteriza y Lineamientos del Mecanismo de Revisión sobre Violencia Fronteriza	50
2.4.2. Mecanismos Bilaterales	52
2.4.2.1. Comisión Binacional	53
2.4.2.2. Mecanismo de Enlace para Asuntos Fronterizos y Visión de la Nueva Frontera para el siglo XXI	58
2.4.2.3. Mecanismo de Consulta sobre actividades del Servicio de Inmigración y Naturalización y sobre Protección Consular	60
2.4.2.4. Conferencia Anual de Gobernadores Fronterizos	61

CAPÍTULO TERCERO

3. La relación México – Estados Unidos durante la administración de Vicente Fox (2000-2003)	64
3.1. El contexto interno: el cambio de gobierno en México	66
3.1.1. Vicente Fox Quesada y su campaña política	70
3.1.1.1. Fox y su precampaña	75
3.1.1.2. Fox y su campaña	78
3.1.2. Prioridades de campaña en materia de política exterior: el tema migratorio en la relación México- Estados Unidos	83
3.1.3. Las elecciones del 2 de julio del 2000 en México	89
3.2. La política exterior del nuevo gobierno	94

3.3. El problema migratorio en la agenda bilateral: acuerdo migratorio México– Estados Unidos	98
3.4. El impacto de los atentados del 11 de septiembre y la intervención militar en Irak en la relación México-Estados Unidos	110
3.4.1. Consecuencias del 11 de septiembre del 2001	113
3.4.1.1. Redefinición de la agenda migratoria	117
3.4.1.2. Homeland Security	122
3.4.2. La intervención militar en Irak	125
3.4.2.1. El papel de México en el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas	129
3.4.2.2. La relación México- Estados Unidos ante el conflicto a Irak	133
3.5. Perspectivas de la relación México- Estados Unidos y el problema migratorio	136
CONCLUSIONES	139
ANEXOS	145
BIBLIOGRAFÍA	147

INTRODUCCIÓN

Pese a la vecindad que los hace compartir más de 3 mil kilómetros de frontera, la estrecha relación mantenida por años y la presencia de más de 25 millones¹ de personas de origen mexicano, México y Estados Unidos no han podido consolidar una agenda bilateral consistente que otorgue mayores beneficios mutuos.

A través de los años, la relación ha tenido altibajos, en los que ambas naciones no terminan de reconocerse como aliados permanentes o interlocutores confiables, de manera que los gobiernos les cuesta trabajo identificar los retos y problemas comunes y establecer políticas de largo plazo para enfrentarlos.

El fenómeno migratorio² de mexicanos a Estados Unidos siempre ha sido un tema controvertido en la relación bilateral. Varios son los factores (económicos, políticos, sociales y culturales) que han determinado que este flujo de migrantes sea considerado como un problema común. Entre estos, encontramos las necesidades demográficas, la oferta y la demanda de mano de obra barata, el aumento de la inmigración ilegal, la violación a los derechos humanos, la discriminación racial, el cruce ilegal por la frontera, que surgen en dos países que comparten una asimetría estructural dramática.³

México y Estados Unidos han tenido experiencias históricas diferentes respecto a la migración, lo cual ha determinado, incluso afectado su relación. Un breve recorrido nos demuestra que el tema ha sido constante y que a pesar de que ha variado la forma y la intensidad no ha dejado de ser un problema bilateral.

¹ En <http://www.migracioninternacional.com>

² De aquí en adelante, al hablar de migración, fenómeno migratorio, problema migratorio, flujo migratorio, y otros conceptos relacionados, nos referimos exclusivamente a la migración de nacionales mexicanos que cruzan la frontera del norte, de manera legal o ilegal, con la intención de establecerse para trabajar temporal o definitivamente en el territorio de Estados Unidos.

³ Durand, Jorge, *Políticas, modelos y patrón migratorio*. México, El Colegio de San Luis, 1998, p5.

Si bien, hubo colaboración bilateral cuando se celebraron los convenios de braceros entre 1942-1964, especialmente durante la Segunda Guerra Mundial y los últimos años de la década de los cincuenta, pero también hubo roces cuando creció la migración de indocumentados mexicanos a principios del mismo decenio y cuando el gobierno estadounidense unilateralmente concluyó el convenio en 1964. Al cerrarse la puerta de entrada legal de braceros, volvió a acrecentarse la corriente migratoria de indocumentados. Esta se ha ampliado durante las últimas décadas generando tensiones en las relaciones bilaterales a causa de sus implicaciones.⁴

Esta etapa de la historia migratoria se caracterizó por tener un enfoque unilateral ante el problema, pues tanto México como Estados Unidos actuaban ante los hechos sin ningún intento serio por involucrar al otro gobierno en su respuesta.

Durante la década de los ochenta, el Congreso de Estados Unidos consideró varios proyectos de ley sobre el control migratorio que provocaron fuertes reacciones de rechazo y desaprobación en México, pero no en el gobierno, quien discretamente demostró su inconformidad de manera verbal. Antes de 1986, la relación podría caracterizarse como un diálogo de sordos y mudos.⁵ Por una parte, la comunicación intergubernamental tendió a ser dispuesta a abordar el tema, por la otra, las posiciones de cada gobierno buscaron el eco de su respectiva opinión pública que se apoyó en las respuestas del otro.

A partir de 1986 aparecieron nuevas tensiones: subió de tono del debate estadounidense sobre los efectos negativos atribuidos a la inmigración de mexicanos, en general, y de indocumentados, en particular. Asimismo, se recrudeció la discusión sobre qué hacer para contener el flujo, y se adoptaron diferentes medidas para detener la inmigración, tales como imponer sanciones a empleadores de indocumentados, el aumento de recursos a disposición de las agencias de inmigración para ejercer un mayor

⁴ Manuel García y Griego. "Colaboración sin concordancia: la migración en la nueva agenda bilateral México- Estados Unidos", en Blanca Torres Ramírez (comp) *México y el Mundo historia de sus relaciones exteriores*, México, Senado de la República, LVII Legislatura. 2000, pp.119-120.

⁵ Ibidem. p.121-123.

control de los cruces fronterizos, que se legislaron con la Ley de Reforma y Control de Inmigración (IRCA, por sus siglas en inglés).

Siguiendo en la línea histórica migratoria, la presente investigación tiene como objetivo general describir la relación bilateral de México- Estados Unidos, en materia migratoria, durante tres administraciones de México. La primera de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), segunda, de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) y tercera, los tres primeros años de Vicente Fox Q. (2000-2003); con el fin de contribuir al estudio de la dinámica bilateral que se desarrolla en cada sexenio respecto al fenómeno migratorio.

En cada administración se parte del estudio del marco para la toma de decisiones en la política migratoria mexicana⁶, es decir, del contexto en el que se realiza este proceso. Para este fin se incluyen tanto las condiciones nacionales como internacionales, los lineamientos de política exterior del momento; plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo de cada administración, así como de las prioridades y preocupaciones de los gobiernos mexicanos en turno. Es importante aclarar que no se evalúa el proceso de toma de decisiones en sí, es decir, no se analiza cómo o porqué se adoptó una decisión en particular, sino que se explican las condicionantes que sirven de referencia para entender el diseño de la política migratoria de México durante este lapso de estudio.

La tesis comprende tres capítulos. El primero analiza la relación bilateral México-Estados Unidos durante la administración de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994). El contexto externo en que comienza este periodo parte del reordenamiento de la estructura del sistema internacional, caracterizado por la competencia entre bloques económicos y el fin de la bipolaridad. México aprovechó este escenario, logrando una inserción en el contexto internacional por medio de la apertura en las relaciones y el fomento de la cooperación internacional.

⁶ Por política migratoria definimos las acciones tomadas por el gobierno mexicano para enfrentar la emigración de sus nacionales hacia el país vecino y por el gobierno estadounidense para controlar la inmigración de extranjeros en su territorio.

Bajo este esquema, la prioridad de la política exterior mexicana consistió en colocarse positivamente en el exterior, demostrando el interés por acercarse a otros países, principalmente a su vecino del norte. En este mismo sentido, la política exterior - entendida como el conjunto de políticas, decisiones y acciones, basadas en principios, claros, sólidos e inmutables que definen la conducta de cada Estado y establece metas de acción en todos los campos y en cuestiones que trascienden sus fronteras⁷- se constituye en una ágil contraparte y en sostén de las necesidades internas del país; por lo que, desde el principio de la administración salinista se propuso fortalecer el vínculo entre la política interna y la política externa. De esta manera, el nuevo estilo de hacer la política exterior busco ser un instrumento de trabajo que obedeció y defendió los intereses nacionales,⁸ el principal fue insertarse en el plano económico y hacer negocios en beneficio de México.

En este periodo la relación bilateral con Estados Unidos fomentó una cooperación, principalmente económica, la búsqueda de soluciones a los problemas comunes, entre otros, el de migración. Así el principal interés de México hacia el vecino del norte partió de un acercamiento económico, plasmado en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que hizo posible una relación bilateral estrecha, logrando colocar en la agenda bilateral el tema migratorio como importante en la relación de ambos países. Es decir, el TLCAN tuvo un impacto positivo en la promoción del vínculo y colaboración con el gobierno estadounidense, así como en temas complejos de interés como el de la migración con el fin de lograr un ambiente propicio para el intercambio comercial.

El segundo capítulo abarca el periodo de Ernesto Zedillo (1996-2000). En él se examina la continuidad de la relación México- Estados Unidos del sexenio previo, como fueron los efectos del TLCAN en la formulación de la política exterior mexicana y la reafirmación las relaciones económicas con Estados Unidos.

⁷ Edmundo Hernández Vela, Diccionario de política internacional, México, Porrúa, 5ta ed, 1999, p.607.

⁸ Considerando que este concepto es controversial para su definición, nosotros la entendemos como las necesidades fundamentales que un Estado tiene para garantizar su propia existencia y funcionalidad.

Sin dejar de avanzar en el proceso de integración comercial, en la agenda bilateral predominaron temas tradicionales como el narcotráfico y la migración. Este último tópico se convirtió en fuente de aguda tensión, debido a nuevas políticas migratorias como la Ley de Reforma de Inmigración Ilegal y Responsabilidad del inmigrante, (IIRIRA, por su siglas en inglés) y sus acciones de control en la frontera.

Sin embargo, a pesar de la tensión del problema migratorio, fue durante este sexenio que se definió un fortalecimiento del diálogo e interés político bilateral. Por medio de la cooperación se lograron abrir nuevos espacios en el intercambio de ideas acerca del problema migratorio, colocando el tema como una preocupación primordial en la agenda bilateral. Este ambiente impulsó a México y Estados Unidos a crear conjuntamente mecanismos para administrar los problemas derivados de la migración.

Siguiendo la línea de investigación en el tercer capítulo se describe los tres primeros años de la administración de Vicente Fox (2000-2003), debido a que aún no concluye su sexenio. Cabe aclarar que debido a la importancia que tiene el inicio de este mandato, hemos incluido en este estudio los antecedentes inmediatos, que abarcan desde la precampaña, campaña hasta el significado del 2 de julio en México, los cuales marcan el cambio de gobierno en México. Al concluir la administración de Ernesto Zedillo, en México acontece un cambio trascendental en su historia política. Se deja atrás el partido del Estado: al Partido Revolucionario Institucional (PRI) que había dominado en el poder por años, para iniciar un nuevo contexto político con base en un cambio de gobierno regido por el Partido de Acción Nacional (PAN) al mando de Vicente Fox Quesada. Bajo esta idea, en el primer apartado se describe el contexto general en el que se desenvuelve el candidato favorito para ganar la presidencia. Así también se describe la plataforma política de campaña respecto a la relación con Estados Unidos y su propuesta en materia migratoria; aspectos que finalmente influyen en los resultados de las elecciones del 2 de julio del 2000.

Después del triunfo de Vicente Fox se creó un ambiente propicio para la introducción de cambios en materia de política interna y externa de México, los cuales trascendieron de manera positiva en la relación bilateral con Estados Unidos. Sus

alcances iniciaron y culminaron durante el primer año de gobierno del cambio, el cual se ha caracterizado por colocar como principal prioridad en la agenda bilateral, un ambicioso acuerdo migratorio.

En este mismo capítulo y a manera de complementar los tres primeros años esta administración, se abordan dos acontecimientos trascendentales en el contexto internacional. En primer lugar, los atentados ocurridos en territorio estadounidense el 11 de septiembre del 2001; y en segundo, el conflicto bélico iniciado en el 2002 por Estados Unidos en Irak. Ambos factores externos son considerados coyunturales y de gran influencia en la relación migratoria.

El 11 de septiembre cambió el marco político general en el cual se debatían las áreas de política doméstica y política exterior de Estados Unidos. Dentro de las consecuencias inmediatas de este suceso se encuentran el giro de interés en la relación bilateral México- Estados Unidos, anteponiéndose la seguridad y la defensa nacional estadounidense como prioridad máxima. Este aspecto es el que define el cambio de tono en las discusiones internas e internacionales que se habían logrado en el debate migratorio. Después del 11 de septiembre el tema migratorio queda fuera de las prioridades de ambos países, principalmente de Estados Unidos. De igual forma, el avance y cooperación en la agenda migratoria, llevada a cabo entre los dos presidentes, Vicente Fox y George W. Bush, se quedó estancado en la retórica gubernamental y cada día se ha visto difícil firmar un acuerdo migratorio. También se suma a este suceso las medidas de seguridad iniciadas por parte del gobierno estadounidense para combatir el terrorismo en su país, las cuales son de gran importancia para la política migratoria mexicana. Una de ellas la *Homeland Security*, que plasma los intereses primordiales en la relación bilateral y que influye en materia migratoria.

Con base en las prioridades estadounidenses de la seguridad y defensa nacional se abre un nuevo capítulo en la ordenación del sistema internacional, es decir, inicia una perspectiva diferente en los términos y en la forma de entender la seguridad nacional y colectiva. Estados Unidos lanza una lucha global contra el terrorismo siendo uno de los principales objetivos destruir las organizaciones terroristas de alcance global y a los

Estados patrocinadores que intentan obtener armas de destrucción masiva, representando esta acción una amenaza para la paz mundial. Es en este contexto que se desarrolla el segundo acontecimiento: la intervención militar de Estados Unidos en territorio iraquí, al asegurar que posee armas de destrucción masiva.

El caso de Irak es llevado al Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas, foro en el que participó México colocándolo en una posición incómoda. Por un lado, México es presionado por Estados Unidos para obtener su apoyo con un voto a favor para intervenir en Irak. Por otro, se considera importante desempeñar un papel adecuado ante la comunidad internacional, además de sostener uno de los principios de política exterior mexicana: la no intervención y la solución pacífica de las controversias.

Esta situación le resta acercamiento a nuestro país con Estados Unidos, que repercute en retomar la agenda migratoria, pues ésta es pospuesta por George W. Bush y a cambio se hace notar el único interés hacia México: el de resguardar la seguridad de su territorio.

Es decir, una vez iniciada la intervención bélica en territorio iraquí, las medidas de control y seguridad fronteriza se refuerzan y exigen la cooperación de México para proteger la frontera en común, este es el ambiente al cual pasa el tema migratorio y la relación México- Estados Unidos.

Finalmente se plantea un futuro inmediato donde el horizonte de la relación y la agenda bilateral tendrán que verse desde una perspectiva de optimismo, porque Estados Unidos vive un estado de excepción en términos de su seguridad que se traduce en mayor control poblacional y territorial, a lo que se agrega la dinámica del próximo proceso electoral estadounidense.

CAPÍTULO PRIMERO

1. La relación México-Estados Unidos durante la administración de Carlos Salinas De Gortari (1988-1994)

1.1. El contexto general

En los últimos años de la década de los ochenta y los primeros de la década de los noventa, el mundo estaba atravesando por un periodo de grandes transformaciones. Por un lado, con el desmembramiento de la URSS, terminaba la época del enfrentamiento Este- Oeste, entre los dos sistemas político- económicos más importantes, el socialismo y el capitalismo. Esto significaba un reacomodo del poder mundial y, por lo tanto, cambios significativos en las relaciones internacionales. El auge del comercio internacional le restaba relevancia a las relaciones políticas entre los Estados y a la capacidad militar de los países como símbolo de poder. La competencia internacional comenzaba a definirse en términos económicos. Además, los avances tecnológicos, principalmente en la informática y las comunicaciones, repercutían notoriamente en la forma de relacionarse de los países. Comenzaron a utilizarse conceptos como el de globalización y se redimensionó el uso de nociones como la de soberanía e interdependencia.¹ Asimismo aparecieron nuevos actores internacionales con capacidades similares a la de los Estados nacionales, tales como las grandes empresas transnacionales, las organizaciones internacionales no gubernamentales y las grandes cadenas informativas. Otros actores, como los sindicatos o la sociedad civil, adoptaron nuevos papeles.²

¹ Véase, Francisco Gil Villegas, “Soberanía e interdependencia en la relación bilateral México- Estados Unidos: 1991-1992”, en Gustavo Vega Cánovas (comp.), México-Estados Unidos-Canadá, 1991-1992, México, COLMEX, 1993.pp.287-301.

² Véase Blanca Torres, “La participación de actores nuevos y tradicionales en las relaciones internacionales de México”, en La política exterior de México. Enfoques para su análisis, México, IMRED-COLMEX, 1997.pp119-145.

De esta forma, el nuevo panorama internacional, caracterizado por grandes márgenes de incertidumbre, contrastó radicalmente con la predictibilidad de las conductas de los actores nacionales que prevaleció durante la Guerra Fría. Esto representó retos novedosos a los que México debía responder. De manera general, para México, el cambiante escenario internacional significó, sobre cualquier otra consideración, la oportunidad de lograr una mejor inserción en el contexto internacional, que derivara en beneficio del desarrollo económico y social del país y en niveles superiores de bienestar para los mexicanos. Además, las transformaciones económicas internacionales exigían la redefinición de la política exterior; cuestión que entendió muy bien Carlos Salinas de Gortari en su sexenio, al mostrar, como estrategia de política exterior el hacer frente a la recomposición del sistema internacional de la Posguerra Fría y reafirmar la voluntad de México en su decisión de participar con ventaja en la globalización³. Este propósito gira en torno a la diversificación de las relaciones y el fomento de la cooperación internacional, lo cual se explicará con más detalle en el apartado siguiente.

De manera específica, en la relación México- Estados Unidos, al inicio de sus mandatos, George Bush (1989-1993) y Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) enfrentaban tres posibles escenarios, los cuales representaban las opciones más viables en las que podría transcurrir la relación bilateral. El primero, consistía en mantener la “sana distancia”, en el segundo, predominaba el conflicto y las recriminaciones mutuas; por último, se avizoraba alguna posibilidad de que los respectivos poderes ejecutivos mantuvieran el espíritu de cooperación que habían mostrado en Houston, Texas, en noviembre de 1988.⁴

La primera alternativa – la sana distancia – fue la posición más recurrente entre México y Estados Unidos durante la Guerra Fría. En Washington, prevalecía una actitud de desinterés en la agenda de política exterior de aquel país. La polarización del mundo entre el bloque socialista del Este y el capitalista del occidente determinó las prioridades

³ Andrés Rozental, La política exterior de México en la era de la modernidad, México, FCE, 1993, p.50 s.

⁴ Siendo presidentes electos, George Bush y Carlos Salinas de Gortari se reunieron en Houston, Texas. El ambiente de la reunión fue tan cordial que se le conoció como “el espíritu de Houston”, citado por: Rafael Fernández de Castro, “La institucionalización de la relación intergubernamental: una forma de explicar la cooperación” en Blanca Torres Ramírez (comp) México y el Mundo historia de sus relaciones exteriores, México, Senado de la República, LVII Legislatura. 2000, pp.104.

de la política exterior estadounidense: contener la amenaza soviética y apoyar el avance del capitalismo sobre el comunismo. Esta confrontación no declarada y, por ende, fría entre Estados Unidos y la Unión Soviética explica, por una parte, que México ocupara un lugar relegado en la agenda estadounidense y, por otra, la recurrente falta de coherencia en la política estadounidense hacia su vecino del Sur.

Por su parte, durante la Guerra Fría, en los círculos oficiales de México prevaleció una actitud nacionalista y de reacción respecto de Estados Unidos. En este periodo, México desarrolló el modelo de sustitución de importaciones, con una marcada tendencia al proteccionismo comercial. Durante casi cinco décadas, los políticos mexicanos resaltaron las desventajas de tener como vecino a una superpotencia, reconociendo sólo esporádicamente las ventajas de tener vecindad con el mercado más grande del mundo. En términos generales, “establecer una relación más cercana con Estados Unidos era un riesgo que los políticos posrevolucionarios no estaban dispuestos a tomar”.⁵

El segundo escenario – el del conflicto – ha sido una tendencia recurrente en la historia de la relación México-Estados Unidos. Situaciones conflictivas, intervenciones armadas y enfrentamientos diplomáticos prevalecieron en la relación bilateral a lo largo de casi todo el siglo XIX y durante las dos primeras décadas del siglo XX. Después de 1914, cuando tropas estadounidenses ingresaron en territorio mexicano por última vez, Washington utilizaría la presión económica con mayor frecuencia. Posteriormente, se dieron varios ejemplos de estas acciones, como el caso de la “operación intercepción” de 1969, con la cual Estados Unidos cerró prácticamente su frontera sur, con el fin de presionar a México para que incrementara sus acciones en el combate a las drogas; o bien, la acumulación de casos *antidumping* o impuestos compensatorios a productos mexicanos, a principios de la década de los ochenta, en gran medida para presionar la apertura del sistema comercial.⁶

⁵ Jorge Castañeda, “En busca de una posición frente a Estados Unidos”, en *Visión del México contemporáneo*, El Colegio de México, 1979, pp.106.

⁶ Lorenzo Meyer, “México-Estados Unidos, Las etapas de una relación difícil”, en *Política exterior de México. 175 años de historia*, vol.III, S.R. E., México,1985,p.p.136 s.

Al enfrentar el conflicto con su poderoso vecino del norte, México apelaba generalmente a principios de derecho internacional, insistiendo en su soberanía y derecho a la libre determinación. Durante la Guerra Fría, México buscó desarrollar una política exterior independiente de Estados Unidos, la cual en ocasiones se convertiría en franca oposición. Un claro ejemplo de esta actitud se refleja en la posición que México asumió respecto a la expulsión de Cuba de la Organización de Estados Americanos (OEA), en 1961, y en torno al proceso del Grupo de Contadora a principios de los ochenta.⁷

Para los últimos tres años de la presidencia de Miguel de la Madrid (1982-1988) y del segundo cuatrienio de Ronald Reagan (1981-1989), se experimentó un marcado deterioro de la relación bilateral, detonado por el asesinato de Enrique Camarena, miembro de la agencia estadounidense para el control de las drogas, DEA (Drug Enforcement Agency.) Por otra parte, se comenzaba a percibir una crisis en el sistema político mexicano, vinculada con otros temas, tales como la corrupción, los procesos electorales, la crisis económica, el aumento de la inmigración indocumentada y el narcotráfico. Estos temas fueron donde las críticas estadounidenses estuvieron acompañadas de acciones directas, que lograron que el gobierno mexicano modificara su conducta. Así, durante este periodo, el gobierno estadounidense tomó algunas medidas unilaterales que afectaron a México⁸.

En los dos problemas más delicados de la agenda – migración y narcotráfico – hubo acciones estadounidenses que preocuparon al gobierno mexicano, sin que éste pudiera hacer mucho al respecto. En el tema migratorio, en esos años, se debatió y aprobó la llamada Ley Simpson-Rodino (también conocida como IRCA, por sus siglas en inglés), la cual, bajo la perspectiva mexicana, tendría efectos directos sobre los trabajadores migratorios⁹. En el tema del narcotráfico, Estados Unidos inicia una política de detener

⁷ Véase Olga Pellicer, México y la revolución cubana, COLMEX, México, 1972. Una revisión de la oposición mexicana en torno a las políticas de Estados Unidos hacia Centroamérica se encuentra en Abraham F. Lowenthal, La convivencia imperfecta: los Estados Unidos y América Latina, Nueva Imagen, México, 1989, pp.128-129.

⁸ Jorge Chabat, “La toma de decisiones en la política exterior mexicana”, en Rosario Green y Peter H. Smith (coord), La política exterior y la agenda México- Estados Unidos, México, FCE, 1989, p.93.

⁹ Véase, Manuel García y Griego y Mónica Vereá Campos, México y Estados Unidos frente a la migración de indocumentados, México, FCE, 1989, p.13-48.

el tráfico de drogas, por lo cual se desata una serie de acciones a través de la “Operación Interceptación,” tales como cerrar el 70% de las garitas en las fronteras, con la justificación de buscar armas y terroristas, luego del bombardeo estadounidense a Libia. Además, la Embajada de Estados Unidos en México suspendió la entrega de visas a nacionales mexicanos, aduciendo razones de seguridad.¹⁰

A pesar de las opiniones desfavorables y de la preocupación presente en la cúpula de poder norteamericano, para 1986 se inició un proceso de mejoramiento del clima de la relación bilateral, gracias, en parte, a la simpatía que despertaba en los centros de poder de Estados Unidos, los esfuerzos de la administración de Miguel de la Madrid para mantener su proyecto económico original, en medio de un contexto adverso.¹¹

De tal forma, la relación entre México y Estados Unidos en este sexenio fluctuaron entre el conflicto y el acuerdo. De manera general el enlace internacional de México alcanzó, durante este periodo, una complejidad tal, que hizo que cada tema tuviera su propia dinámica y que coexistieran de manera paradójica, las disputas y los arreglos.

El tercer escenario, que rigió las relaciones Salinas- Bush, fue el de la cooperación. Por primera vez en la historia de la relación bilateral, los gobiernos de Carlos Salinas de Gortari y George Bush coincidieron en un interés por mejorar el manejo de la relación. Desde el inicio de su periodo, el presidente estadounidense confirió una atención sin precedente a la relación con México, la cual se profundizó durante la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, TLCAN (de aquí en adelante). Los intereses de Estados Unidos en esos momentos eran estar en buenos términos con México. El enorme déficit y la gran deuda pública de este país habían desacelerado su economía, y en los círculos financieros internacionales se hablaba de un recesión.

¹⁰ Jorge Chabat, art. cit., p.94.

¹¹ En unas cuantas semanas, México solicitó formalmente su adhesión al GATT; creó un presupuesto recesivo para 1986; incrementó en más del 50% los precios internos de los carburantes y reajustó drásticamente algunos precios internos y tarifas del sector público; reinició la venta de empresas públicas “no estratégicas” y ratificó, por cuarto año consecutivo, su política de castigo salarial; por último, en la primera quincena de diciembre, el gobierno mexicano solicitó nuevamente al FMI su colaboración para proseguir la reordenación económica iniciada en 1982 (Carlos Rico, México y el Mundo. Historia de sus relaciones exteriores. Tomo VIII: Hacia la Globalización, México, Senado de la República, 2da. Ed. aumentada, 2000,p.162.

Además los mercados comerciales y financieros le estaban siendo arrebatados por Japón y la Comunidad Económica Europea. Fuera de Canadá, las opciones de integración económica de los Estados Unidos no eran claras.¹²

Para México, lo que en gobiernos anteriores el establecer una relación de cooperación con su vecino del norte significaba apartarse de su tradicional actitud defensiva: “entre menos asuntos con los Estados Unidos, mejor”, y la retórica tradicional de la diplomacia mexicana que insistía en que la única alternativa de cooperación era con las naciones de América Latina,¹³ en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari se optó por la vía de la cooperación y se incentivó la integración económica, en vez de negarla. Asimismo, el gobierno mexicano accedió a participar en el juego de Washington, es decir, estar presente en los centros de decisión y asegurarse de que su posición fuera escuchada.¹⁴ En este contexto, se inscribió la decisión de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi), en cuanto a contratar un equipo de cabilderos de muy alto nivel para asistir durante la negociación del TLCAN y asegurar que el tratado fuera aprobado por el Congreso.

De manera general, existieron diversas circunstancias que facilitaron este nuevo acercamiento: el ascenso a la presidencia de George Bush y de Carlos Salinas de Gortari abrió la posibilidad de llevar a cabo cambios de personal, de estilos y de cierto orden en las prioridades de las agendas de los respectivos países. Uno de los resultados de ese cambio fue que, desde un principio, ambos gobiernos hicieron un esfuerzo por colocar en un lugar secundario de la relación bilateral las diferencias en torno a Centroamérica, el cual había sido el tema que provocó los conflictos más graves entre México y Estados Unidos, durante el período de Miguel de la Madrid. Coincidió el cambio de administraciones en ambos países, y los contactos entre los dos mandatarios se habían iniciado cuando aún eran presidentes electos. Por otra parte, el programa económico propuesto por Carlos Salinas de Gortari cuadraba perfectamente con la ideología liberal

¹² Jorge Chabat, art.cit., p.98.

¹³ Véase Mario Ojeda, México: el surgimiento de una política exterior activa, Secretaria de Educación Pública (SEP), México,1991.

¹⁴ Rafael Fernández de Castro, “La institucionalización de la relación intergubernamental: una forma de explicar la cooperación” en Blanca Torres Ramírez (comp) México y el Mundo historia de..., op.Cit. pp.107-108.

y capitalista que privó en Estados Unidos y en muchas partes del mundo.¹⁵ Pero el punto más importante fue, sin duda, la eliminación del problema centroamericano como foco de tensiones entre los dos países.

Bajo este escenario, la relación de México con Estados Unidos, en el periodo de Carlos Salinas de Gortari y George Bush, experimentaron un cambio radical, pues por primera vez en la historia de la relación bilateral, los mandatarios alentaron la integración de sus economías, en vez de negarlas, y la búsqueda de solución a los problemas comunes se convirtió en la orden del día.

Así, el primer acercamiento de interés común de los dos países se dio durante el primer año de sus periodos, cuando el gobierno de George Bush dio un apoyo importante al fin de la renegociación de la deuda externa mexicana, lo cual permitió dejar atrás la década de la deuda – la de los ochenta- e iniciar la década del comercio- la de los años noventa.¹⁶ Esto es parte de la nueva política exterior que Carlos Salinas de Gortari desarrolló en su período y que a continuación se explicará.

1.2. La política exterior de Carlos Salinas De Gortari

En este periodo el diseño de la política exterior de México se desarrolló bajo condiciones internas y externas del país. Las primeras se refirieron a la situación de déficit económico del sexenio anterior; el de Miguel De la Madrid, y a la crisis de legitimidad por la que atravesaba el sistema político mexicano, debido al fraude electoral de 1988. Ambos factores nutrieron la tentación de buscar en el exterior soluciones para impulsar el desarrollo económico nacional, lo que a su vez daría al partido gobernante el prestigio que necesitaba para mantenerse en el poder.¹⁷

¹⁵ Sergio Aguayo. “Estados Unidos: el nuevo debate sobre el cambio en México,” en Meyer, Lorenzo (comp). México – Estados Unidos, 1988-1989. México. COLMEX, 1990. pp.109-124.

¹⁶ Idem.

¹⁷ Andrés Rozental, op.Cit. p52.

Dado que el país estaba profundamente debilitado por la crisis de la deuda, los primeros meses de gobierno se centraron en reformas internas y en restablecer la credibilidad de los centros financieros internacionales en el futuro económico de México. Estas acciones, aunadas a la voluntad explícita del gobierno de combatir a fondo la corrupción, fueron incidiendo positivamente en la conciencia de la opinión pública internacional. Paralelamente, esta imagen se vio reforzada con el impulso que recibió la privatización, la desregulación de diversos aspectos de la inversión extranjera y el conjunto de medidas de simplificación, lo que atrajo, en los meses siguientes, un flujo sin precedentes de inversiones extranjeras y más significativamente, también condujo a una importante repatriación de capitales mexicanos.¹⁸

Sobre la base de este diseño de la política y de la economía internas, la diplomacia mexicana se concentró en proyectar de manera dinámica los intereses internacionales del país y en buscar alianzas fundamentales para esta etapa de reactivación económica e inserción en los asuntos mundiales. Las embajadas y consulados redoblaron esfuerzos de promoción de la imagen de México, al tiempo que trabajaron en el acercamiento con los centros financieros, tecnológicos, políticos y académicos de mayor influencia sobre nuestro país.

En las segundas condiciones, las externas, se inicia una etapa de entendimientos políticos sin precedentes, bajo la influencia preponderante de la potencia triunfadora de la Guerra Fría, los Estados Unidos. Adicionalmente, se observaba una tendencia a la formación y consolidación de bloques económicos. Estos factores fueron importantes antecedentes del estrechamiento de las relaciones económicas entre México y Estados Unidos.¹⁹

De esta forma, la política exterior de México rápidamente se constituyó en una ágil contraparte y en sostén de las necesidades internas del país, por lo que desde el principio de la administración salinista se propuso fortalecer el vínculo entre la política exterior y la política interna. De esta manera, el nuevo estilo de hacer la política exterior buscaba

¹⁸ *Ibidem.* pp.45s

¹⁹ Andrés Rozental, *op.Cit.*,p.50.

ser un instrumento de trabajo para defender intereses nacionales y para hacer negocios en beneficio de México. Lo externo se volvió tanto o más importante que lo interno. El conjunto de las transacciones con el exterior (inversión, deuda, comercio, etc.) se volvió la prioridad número uno del Plan Nacional de Desarrollo. Las relaciones de México con el exterior comenzaron a ser fundamentales, tanto para las reformas económicas como para las internas. México buscó tener presencia, participación e influencia en el ámbito internacional y que ésta influyera en la transformación interna.²⁰

Es decir, el objetivo principal de la política exterior de México fue la oportunidad de lograr una mejor inserción en el contexto internacional, que derivara en beneficio del desarrollo económico y social del país, bajo niveles superiores de bienestar para los mexicanos. Esta meta se vio plasmada por medio de la negociación y firma del TLCAN, el cual no tuvo más fin que estrechar vínculos con Estados Unidos, para lograr interés económico inmediato.

El TLCAN se firmó el 17 de diciembre de 1992, lo que representó en el fondo una forma de normar y dar carácter institucional a las estrechas relaciones con Estados Unidos. Por otro lado, también hubo un creciente reconocimiento por parte del gobierno estadounidense de la importancia de su relación con México. El TLCAN abrió la puerta para emprender negociaciones aún más complejas en temas de interés para los dos países, como el de migración.

Otro factor determinante en el desarrollo de la política exterior de Salinas fue el “compartimentalizar hábilmente los conflictos y las diferencias en la relación, evitando contaminar las otras áreas en las cuales predomina la cooperación”,²¹ como lo fue la negociación del TLCAN. Este aspecto fue fundamental para aplicar el nuevo estilo de política exterior hacia Estados Unidos, pues significó la base de la cooperación lograda en las relaciones con Estados Unidos durante este periodo.

²⁰ Federico Novelo Urdanivia, La política exterior de México en la era de la globalización, México, UAM-Plaza y Valdés. 2000.p.120.

²¹ Andrés Rozental, op.Cit.,pp.70-78.

Así, las diferencias bilaterales por la presencia de trabajadores indocumentados en Estados Unidos, el manejo de la frontera, el embargo atunero, la violación de derechos humanos a connacionales en ambos países, la cooperación antinarcóticos y de asistencia jurídica y las cuestiones electorales de México no afectaron en forma sustantiva las negociaciones comerciales, cuando los mandatarios optaban por aislar los asuntos y no contaminarlos entre sí. Tampoco lo hicieron las distintas posturas sobre aspectos de política internacional, en particular las que surgieron por el intervencionismo de Estados Unidos en Panamá y Haití o por las reformas a la Organización de Estados Americanos.²²

1.2.1. El significado del Tratado de Libre Comercio de América del Norte para la relación México-Estados Unidos

El TLCAN fue parte de un giro fundamental en las relaciones de México con el exterior. Para su comprensión cabal debe ubicársele en el contexto de los grandes cambios de la política neoliberal, que llevaron a una nueva inserción de México en la economía internacional y a una reorientación de las relaciones económicas con el exterior.

Hasta mediados de la década de los años ochenta, el modelo de desarrollo económico de México se basaba en un mercado interno protegido por barreras arancelarias y no arancelarias, en donde la falta de competencia externa y la productividad decreciente generaba un uso ineficiente de recursos. El gobierno desempeñaba un papel activo en la economía, como regulador de actividades y como propietario de empresas. La crisis de la deuda en esa década y el aumento de presiones externas afectaron gravemente el funcionamiento de la economía del país. Posteriormente con un nuevo proyecto de desarrollo, que revirtió los dogmas tradicionales, los actores políticos cambiaron su posición, al coincidir en intereses internos, extranjeros, públicos y privados, que iniciaron una nueva política económica, donde se crea el TLCAN.

²² Víctor Arriaga, "El manejo de la relación con Estados Unidos", 1990-1994, en Blanca Torres Ramírez (comp) *México y el Mundo historia de sus relaciones exteriores*, op.Cit., pp.85.

Entre otros cambios que antecedieron y dieron el empuje a nuestro país en la economía está el ingreso de México al GATT en 1986, para participar de lleno en el mecanismo mundial encargado de las negociaciones de comercio. Se logró poco a poco una mayor participación en las discusiones multilaterales sobre comercio y en los foros económicos mundiales. Las barreras al comercio fueron reducidas, muchas empresas estatales pasaron a manos privadas. Las autoridades financieras renegociaron la deuda con la banca privada y los organismos financieros internacionales. Por último, los encargados de la política económica emprendieron negociaciones bilaterales con Chile, Costa Rica y Bolivia y trilaterales con Estados Unidos y Canadá, por un lado, y con Colombia y Venezuela, por otro, para firmar acuerdos de libre comercio.²³

Siguiendo los cambios de política económica, a partir de 1990, la relación de México con su vecino del norte experimentó cambios profundos. El 10 de junio de ese año, ambos presidentes, de México y Estados Unidos, anunciaron su intención de buscar un tratado de libre comercio, para forjar una relación económica vigorosa. Al poco tiempo, el gobierno de Canadá manifestó su interés por participar en la negociación, agregándose así un nuevo actor geográfico a la dinámica regional. Para el 7 de octubre de 1992, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) ya contaba con la firma de las máximas autoridades de los tres gobiernos. Una vez ratificado por las instancias legislativas de cada país, el 01 de enero de 1994, el TLCAN entró en vigor. A partir de entonces surgieron para la región normas, reglas, instituciones y prácticas, que se encargaron de regular el intercambio comercial.²⁴

Por un lado se dejó atrás el proteccionismo, los mercados cerrados y la búsqueda de una política exterior independiente a la integración económica y la cooperación con sus dos vecinos del norte, representando un gran cambio de la política neoliberal, que llevaron a una nueva inserción de México en la economía internacional y a una reorientación de las relaciones económicas con el exterior. Una consecuencia directa de

²³ Ibidem.pp.86-87.

²⁴ Véase Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Tratado de Libre Comercio de América del Norte, México, Porrúa-Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, 1993.

estos cambios ha sido una mayor acercamiento a Estados Unidos, a pesar de las resistencias del nacionalismo mexicano del pasado.

Por otro lado, el impacto del Tratado no fue sólo en el área económica, sino en el conjunto de la relación bilateral entre México y Estados Unidos, al promover un acercamiento y una mayor colaboración por parte del gobierno estadounidense de la importancia de su relación con México. El TLCAN abrió la puerta para emprender negociaciones aún más complejas en temas de interés para los dos países, en especial en materia de migración,²⁵ si bien, para lograr la ratificación el TLCAN, Salinas buscó el apoyo de las comunidades en el extranjero, con el fin de colocar la importancia y dimensión del tratado en las relaciones de los dos países (como se explicara en el siguiente apartado.)

De esta forma, el TLCAN planteó una serie de retos y oportunidades en varios aspectos, que no se limitaron necesariamente a las áreas de comercio e inversión. Por ejemplo, en cuanto a la dimensión social del tratado, en primer lugar se esperaba que la competencia generada a partir de la apertura comercial, otorgaría una mayor atención a la educación, el impulso a la productividad, la capacitación, la organización laboral y a una mejora en los salarios; lo que tendría un impacto positivo en la población de los tres países. Por otro lado, una mayor relación económica, incluidas nuevas corrientes de inversión en México, facilitarían la creación de empleos, para los mexicanos que de otra manera buscarían en la emigración la solución a sus aspiraciones económicas. A su vez, la disminución de las corrientes migratorias se reflejaría en menores conflictos en la zona fronteriza y abriría caminos para la concertación de formulas bilaterales, en lo que se refiere a las condiciones de vida y el trato a nuestros connacionales en Estados Unidos.²⁶

²⁵ José Luis Bernal Rodríguez, "El impacto institucional del tratado de Libre Comercio de América del Norte", Revista mexicana de política exterior, (seis años de política exterior: 1988-1994), no.44-otoño, 1994, p.41s.

²⁶ Ibid., p.40

Sin embargo, esta lógica dejaba fuera el factor de la demanda de mano de obra barata en los Estados Unidos, así como las redes familiares, que son las otras dos causas fundamentales de la emigración, además del desempleo y los bajos salarios.

Si bien es evidente que no se han logrado estas expectativas a la fecha, en su momento permitieron cambiar algunas percepciones de los gobiernos mexicano y estadounidense, logrando infiltrarse en el área de los asuntos migratorios, promoviendo iniciativas para formalizar el diálogo y la consulta sobre este tema entre funcionarios mexicanos y estadounidenses.²⁷

Asimismo, el TLCAN cambió ciertos aspectos de la política exterior de México y de su práctica en las relaciones con la potencia vecina. Bajo la dirección e iniciativas de los presidentes de cada país, las distintas Secretarías de Estado intensificaron sus contactos en el ámbito bilateral y les dieron un lugar prominente a sus agendas de trabajo; de tal forma que, las relaciones entre las distintas dependencias se estrecharon y se formalizaron. Se crearon mecanismos de consulta bilateral durante los primeros años de las presidencias de Salinas y Bush; como lo fueron las entrevistas presidenciales, la Comisión Binacional, las conferencias de gobernadores fronterizos y las reuniones de procuradores generales de los estados fronterizos.²⁸

El TLCAN, que surge de consecuencias de interés económico y geopolítico, tanto nacional como internacional, ofreció la oportunidad de profundizar en la definición de mecanismos claros para la solución de controversias y abrió una nueva etapa en el desarrollo de las instituciones, normas, reglas y prácticas con consecuencias significativas para la conducción de la relación bilateral entre México y Estados Unidos. Es decir, “se sentaron las bases para un salto cuantitativo en las relaciones, al transitar del entendimiento político laxo, relativamente informal y por ende impredecible, a la concertación económica y política sobre las bases administrativas”.²⁹

²⁷ Ibidem., p.62.

²⁸ Rafael Fernández de Castro, *art.cit.*, p.60.

²⁹ Análisis de los Efectos del TLCAN en la economía mexicana: una visión sectorial a 5 años de distancia. Senado de la República LVII legislatura, Tomo I, México, 2000, pp.486.

1.3. El problema migratorio en la agenda bilateral

A pesar que la prioridad de la agenda bilateral fue el TLCAN, el problema migratorio logro colocarse como un tema importante en la relación.

Carlos Salinas de Gortari consideró que la migración de trabajadores mexicanos a Estados Unidos era una lacerante realidad, producto del desarrollo disparante entre ambas economías, “estos movimientos cumplen una función importante en la producción y los servicios de los estados sureños de Estados Unidos. También, escape, por desgracia, de las limitadas oportunidades que ofrece nuestro aparato económico”.³⁰

En un discurso pronunciado por este mandatario mexicano ante el Congreso de Estados Unidos en 1989, habló en contra del narcotráfico, abordó los temas de reordenación económica refiriéndose a la destrucción de tabúes como la privatización, la desregulación y la disminución de los subsidios. Tocó la modernización política, ensalzando las virtudes de la democracia y la libertad (frase oficial del discurso estadounidense.) Salinas usó la misma táctica al referirse a los indocumentados, añadiendo el proverbial rechazo norteamericano a la injusticia: “no entendemos que el “sueño americano” sea áspero para los inmigrantes mexicanos que han decidido compartirlo... Ellos buscan superarse por la vía de la educación y cumplen con la ley con lo que prestigian a su país de origen. La ley debe protegerlos y evitar su discriminación. En todos los casos, el abuso y la explotación a los trabajadores mexicanos es intolerable.”³¹ Colocó la migración como un problema que tiene que ver con causas económicas, legales, pero también se trataba de un problema de elemental dignidad humana, al que había que enfrentar de manera realista. A su parecer, la legislación estadounidense sólo había servido para regularizar la situación de muchos trabajadores indocumentados, pero no logró alterar su dinámica fundamental. También reconocía, ante este Congreso, que los próximos años en Estados Unidos se incrementaría la demanda de fuerza de trabajo en empleos y regiones que

³⁰ Carlos Salinas de Gortari, El Reto, Ed. Diana, México, 1988, pp.14 s.

³¹ Carlos Salinas de Gortari, “Discurso pronunciado ante el Congreso de Estados Unidos”. Revista Mexicana de Política Exterior, núm., 26, primavera 1990, pp.69.

tradicionalmente han contratado mano mexicana; por lo que "...la solución de fondo debía basarse en un entendimiento político de largo alcance. Con pragmatismo y visión de futuro donde se debe considerar la viabilidad de nuevos mecanismos, que podrían incluir la participación de las organizaciones de trabajadores y de los gobiernos estatales de ambos lados de la frontera para satisfacer la demanda laboral de Estados Unidos, para proteger los derechos humanos y laborales y para acabar con la red de corrupción e ilegalidad que engloba la migración (de mis compatriotas)".³²

Este argumento desarrollo una nueva visión bilateral sobre el problema migratorio que permitió al gobierno mexicano pasar de una actitud fundamentalmente pasiva y reactiva frente a las acciones del gobierno estadounidense y los problemas derivados de la migración, a una posición más activa y participativa. Es decir, las iniciativas no sólo surgen del lado estadounidense, ya que se reconoce la importancia de sumar los esfuerzos de ambos países. Con ello en la historia migratoria se deja atrás la etapa de la "política de no tener política" que se dio en buena parte del siglo XX, donde México básicamente fue un observador ante la política migratoria estadounidense y los problemas derivados del fenómeno migratorio. Es decir, el margen de acción con el que México contaba para controlar los flujos migratorios se veía limitado ante el poder mayor de decisión con el que contaba la potencia vecina.

En este periodo las iniciativas mexicanas se enfocaron a la búsqueda de políticas dirigidas hacia lo que sucede con los mexicanos en el exterior, es decir a una protección consular. Esto se ve plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, donde se establecieron objetivos concretos para proteger los derechos e intereses de los mexicanos en el exterior, como son mejorar la efectividad de los Consulados para brindarles mayor apoyo, defender los derechos de los indocumentados, así como estrechar la coordinación de las diferentes entidades del Gobierno Federal que tienen programas de trabajo en la zona fronteriza.³³

³² Carlos Salinas de Gortari, "México -Estados Unidos una nueva era de cooperación y amistad", en revista Comercio Exterior, Vol.13,núm.,10, octubre 1989, p.907-911.

³³ Secretaría de Programación y Presupuesto, Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, México, mayo 1989, Poder Ejecutivo Federal, Secretaria de Programación y Presupuesto, pp. XV.

Cabe señalar que para dar mayor cobertura en la protección de los inmigrantes mexicanos en Estados Unidos, el gobierno mexicano amplió el número de representaciones consulares a 250.³⁴ Asimismo, creó en 1990 el Programa para las Comunidades en el Extranjero (PCME), con la aparente finalidad de acercarse a la comunidad mexicano- americana, además de estrechar los lazos familiares, económicos y culturales entre los mexicanos. Este programa se explicará con más detalle en el siguiente apartado.

Por otro lado, a pesar de las grandes diferencias en las percepciones de México y Estados Unidos respecto al problema migratorio, se reconoció la existencia de ciertos intereses compartidos, lo que comenzó a motivar la cooperación bilateral, tales como la preocupación por tener una frontera más segura y la preferencia por una migración ordenada y que no genere brotes de violencia. También existía una concordancia básica en algunos principios fundamentales. Ambos gobiernos reconocieron el derecho soberano y el interés legítimo de cada país de salvaguardar sus propias fronteras y aplicar sus propias leyes sobre migración.³⁵ Bajo este contexto, empezó a ser redituable para ambos países establecer mecanismos de consulta sobre asuntos migratorios en los diferentes niveles de gobierno, incluyendo a los encargados de hacer cumplir las leyes y a los representantes diplomáticos y consulares, además de los procedimientos por el intercambio de información, experiencias y recursos en varios aspectos del manejo de la migración.

Sin embargo, durante 1992, en la segunda mitad de la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari, el gobierno mexicano se enfrentaba a información proveniente de Estados Unidos acerca del creciente ambiente de rechazo a la inmigración indocumentada en ese país, particularmente la de México; lo cual se expresaba a través de medidas estadounidenses unilaterales de mayor control fronterizo, caracterizadas por ser intimidatorias y violentas contra los nuestros, como lo fueron el construir una barda metálica en la frontera, la puesta en marcha de la Operación

³⁴ Secretaria de Gobernación, Sexto Informe de Gobierno de Carlos Salinas de Gortari, SEGOB, México 1º de noviembre de 1994.

³⁵ Secretaria de Relaciones Exteriores, Estudio Binacional México-Estados Unidos sobre Migración, México, 1997, p.28.

Bloqueo, en septiembre de 1993 en las ciudades de San Diego, California y el Paso, Texas, operaciones instrumentadas en octubre de 1994 como “vigilante”; denominada también como Portero o Guardián, en la frontera de San Diego- Tijuana y “Salvaguarda” en el estado de Arizona, a las cuales se les destinó una considerable cantidad de dólares, para contratar más personal policíaco fronterizo y equipo sofisticado para detectar y detener en la misma línea divisoria el ingreso de los indocumentados a ese país. Así también, diversas iniciativas se introdujeron en los Congresos Federal y/o estatales para negar y restringir los derechos a los inmigrantes indocumentados y documentados.³⁶

Todo esto parecía ser la reacción a la difusión de los resultados de diversos estudios llevados a cabo en ese país, los cuales señalaban que, durante la década de los ochenta, las cifras de inmigrantes hispanos y asiáticos habían aumentado más que las de otros grupos de inmigrantes. Además de que los provenientes de América Latina, por lo general, se caracterizaban por su baja calificación laboral, su escaso nivel educativo y de extracción socioeconómica en Estados Unidos y una atmósfera de inquietud entre los estadounidenses por los cambios posteriores a la Guerra Fría, generaban un ambiente de inseguridad y descontento propicio para alentar los sentimientos restriccionistas frente a los inmigrantes. Lo anterior contrastaba con el espíritu de acercamiento fomentado desde el principio de las administraciones de los presidentes Salinas y Bush, y que se había reafirmado en 1990 con la decisión de iniciar negociaciones entre México, Estados Unidos y Canadá para firmar el TLCAN³⁷.

En México, diversas voces expresaron su crítica frente a esta situación de doble trato por parte de Estados Unidos, que se mostraba como promotor del libre comercio de bienes y capitales, al tiempo que apoyaba medidas restrictivas del flujo migratorio de trabajadores mexicanos. Por otro lado, esto ocurría cuando diversos estudios aparecidos en Estados Unidos también difundían datos que mostraban que los migrantes en general,

³⁶ Jorge Durand, Más allá de la línea. Patrones migratoria entre México y Estados Unidos, México, CONACULTA, 1994, pp.65_s.

³⁷ Idem.

tanto documentados como indocumentados, habían hecho importantes aportaciones a la sociedad y a la economía de ese país.

Estas notas alentaron el propósito en la cancillería mexicana de organizar un foro serio y objetivo, donde se evaluara el problema de la migración de mexicanos a Estados Unidos, con la participación no de las autoridades gubernamentales de ambos países, que difícilmente mantendrían posiciones diferentes de las tradicionalmente asumidas, sino con los académicos mexicanos y estadounidenses que, ante la presencia observadora de las autoridades competentes de ambos lados de la frontera, analizaran dicha migración. Como resultado, la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), en colaboración con el Colegio de la Frontera Norte, organizó el seminario titulado “La migración Laboral mexicana a Estados Unidos: una perspectiva bilateral desde México”, que se llevo a cabo en octubre de 1993 en la ciudad de México.³⁸ En este seminario, los académicos de ambos países abordaron aspectos tales como la cuantificación y el impacto de la migración, sus afectos regionales, acciones y reacciones frente a la migración, la migración en el contexto de las relaciones bilaterales y las perspectivas de la misma a la luz del TLCAN y de futuras políticas migratorias.

Como parte de las conclusiones generales de este evento, la diplomacia mexicana puntualizó en la importancia de administrar la migración hacia Estados Unidos, cuestión que se lograría con la aprobación del TLCAN, porque eso llegaría a lograr desarrollo económico en México y, por ende, a reducir el flujo de personas a largo plazo que buscan empleo fuera de México. Por otro lado, esta disminución se alcanzaría con la apertura de nuevos programas legales; lo que apuntaba a la legalización de indocumentados, lo que no necesariamente significaba que México quería un nuevo convenio de braceros, pero sí implicaba que deseaba volver a un marco legal, que amparará la contratación de trabajadores mexicanos. Con ello también se manifestó la preocupación de México por los derechos de los migrantes mexicanos y apuntaba la necesidad de informar mejor a la opinión pública estadounidense, para que no percibiera

³⁸ Véase Secretaría de Relaciones Exteriores, La migración laboral mexicana a Estados Unidos de América: una perspectiva bilateral desde México, SRE, México, 1994.

la migración negativamente, pues ello dificultaba cualquier intento de cooperación bilateral al respecto.³⁹

Lo que logró este seminario fue dejar sobre la mesa la propuesta de mantener no sólo la comunicación sobre el tema, sino, principalmente, detectar alternativas de acción bilateral.

De manera general, el problema migratorio en este periodo, caracterizado por un nuevo espíritu de cooperación bilateral, tomó una tendencia hacia la adopción de un enfoque compartido, lo cual no significó que se haya creado una situación en que ambas administraciones estuvieran totalmente de acuerdo en las cuestiones más espinosas del problema, sino una nueva apertura hacia la consulta y la colaboración bilateral, es decir una relación más cercana, no necesariamente más armoniosa, en materia de migración. Además, aunque no se logró tener la migración como tema prioritario en la agenda binacional, si se puede valorar de este periodo el colocar el problema a estudio y consideración de los gobiernos de México y Estados Unidos.

1.3.1. El Programa de Comunidades Mexicanas en el Extranjero

El Programa de Comunidades Mexicanas en el Extranjero, PCME (de aquí en adelante), no surge espontáneamente, sino que es la culminación de una relación histórica de acercamiento a la comunidad mexicana en el extranjero.

Se considera como antecedente de este programa el período de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), caracterizado por un activismo en política exterior, por sus discursos a favor del tercermundismo y en contra del imperialismo y el surgimiento de un interés especial por incluir el tema de la relación con los grupos Chicanos, como parte de la agenda de política exterior. Es durante este sexenio que se establece por primera vez una Oficina de Asuntos Chicanos en la Secretaría del Trabajo.⁴⁰

³⁹ *Ibid.* p. 326-330.

⁴⁰ David R. Maciel, *Al norte de la frontera: el pueblo Chicano*, CONAPO, México, 1988, p. 69.

Para la administración de José López Portillo (1976-1982), el descubrimiento y explotación de yacimientos petroleros generó gran bonanza económica, que favoreció una política internacional más independiente respecto a Estados Unidos y el diseño de políticas de mayor acercamiento con los grupos mexicano-americanos. Este elemento, aunado a la relevancia política que los grupos mexicano-americanos estaban logrando en Estados Unidos, propició la creación de la Comisión Mixta de Enlace o Comisión Hispana, donde funcionarios mexicanos y líderes Chicanos discutían temas de índole laboral.⁴¹ Aunque la Comisión no logró mucha participación y alcance, sí prosiguió de manera permanente el acercamiento a la comunidad mexicana en Estados Unidos.

Posteriormente Miguel De la Madrid reafirmó su compromiso con los Chicanos de una manera más visible; aunque su política se caracterizó por buscar una relación de tipo cultural, más que de índole política. Logró iniciar una relación más organizada con los Chicanos con su Programa de Acercamiento del Gobierno con la Comunidad mexicana-americana.⁴² Este programa tuvo una respuesta muy favorable por parte de la población mexicana en Estados Unidos, debido entre otras cosas a su carácter permanente y por la posibilidad de participación de esta comunidad.

Fue hasta 1988 cuando el gobierno salinista desarrolló, como nunca, programas, mecanismos de intercambio y relaciones del Estado con los mexicanos que radican en el exterior, logrando “una política más definida, consistente y global que sus tres inmediatos antecesores”⁴³.

Como se ha mencionado, la administración de Carlos Salinas de Gortari estaba firmemente convencida de la conveniencia de estrechar vínculos con los mexicano-americanos, por varias razones: la primera, sin lugar a dudas, era que la negociación del TLCAN había modificado sustancialmente las directrices de nuestra política exterior. Se veía a Estados Unidos como un socio comercial y no como un vecino hostil y a los

⁴¹ Arturo Santamaría Gómez, “Política Exterior Chicana”, *Jornada*, 7 enero 1993, p. 3.

⁴² Secretaría General del Consejo Nacional de Población, Los principales aspectos demográficos, sociales, políticos y culturales de la Comunidad mexicano-norteamericana y la Ley Simpson Rodino, CONAPO, México, 1987.

⁴³ Arturo Santamaría, La política entre México y Aztlán, relaciones chicano-mexicanas del 68 a Chiapas 94, Universidad Autónoma de Sinaloa, California State University, México, 1994.

mexico-americanos influyentes como un poderoso grupo que podía realizar la función de “*lobbying*”, a favor de los intereses de México. La segunda razón es que el cuestionamiento a la elección de Salinas como presidente por parte de varias organizaciones chicanas hacía necesario que el gobierno en el poder previniera cualquier antagonismo o crítica que pudiera ser aprovechada por los grupos opositores al interior del país, por lo cual era conveniente tratar de aglutinarlos en un proyecto común.⁴⁴

Fue en ese periodo que se desarrolló el PCME, dependiente de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Su aparente propósito, entre otras cosas, fue “limar” asperezas entre los trabajadores consulares y los trabajadores mexicanos que requerían de sus servicios. Muchas fueron las críticas del maltrato, además de la lejanía que los migrantes declaraban respecto a los programas y actividades que los Consulados realizaban. A partir de la administración salinista, se ampliaron los servicios, se abrieron más Consulados y se intentó mayor cercanía de los mismos con los mexicanos en el extranjero. Otros programas paralelos fueron Solidaridad Internacional, el Programa Paisano, los cuales respondían a viejas demandas de los migrantes como: protección consular, apoyo a organizaciones mexicanas en Estados Unidos y a proyectos productivos en sus comunidades de origen, y sobre todo, protección de las autoridades mexicanas que los extorsionan al volver al país.

El PCME actúa a través de la red de 42 Consulados y 24 Institutos o Centro Culturales mexicanos en Estados Unidos. En México, el PCME coordina sus actividades con 9 secretarías de Estado, 23 gobiernos estatales, centenares de municipios y decenas de organizaciones públicas y privadas.⁴⁵ Este programa tiene tres objetivos fundamentales; mejorar los vínculos con la población mexicana y de origen mexicano que reside en Estados Unidos, mediante el desarrollo de programas concretos de interés y beneficios mutuos; promover una mejor imagen de los mexico-americanos a través de una adecuada difusión de sus luchas y logros, e impulsar el conocimiento y

⁴⁴ *Ibidem.*, pp.65.

⁴⁵ “Asuntos consulares, protección a connacionales y relaciones con las comunidades mexicanas en el extranjero”, Página de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en: <<http://www.ser.gob.mx/comunicados/informes/1999/amicadelnorte.htm>>.

respeto de sus manifestaciones culturales, propiciar entre las comunidades mexicanas en el extranjero un mejor conocimiento de la realidad nacional.⁴⁶

Asimismo, el programa busca contribuir al fortalecimiento de la capacidad de los ciudadanos mexicanos para responder a la actitud antiinmigrante en varias regiones de los Estados Unidos; institucionalizar la relación con los mexicanos que viven en el extranjero e incrementar su visibilidad en México; promover vínculos comerciales entre los mexicanos y los mexicano-americanos y fomentar la participación de estos últimos en ciertas áreas de la relación México- Estados Unidos.⁴⁷

Aunque la intención inicial haya sido la de mejorar la relación entre el gobierno mexicano y los migrantes, ésta acabó siendo utilizada para el desarrollo de una campaña sin precedentes para impulsar líderes y organizaciones comunitarias, a fin de mejorar la imagen del gobierno mexicano en el exterior y generar grupos de apoyo para el partido del poder (PRI).⁴⁸ Así pues, aunque la estrategia permitió que se desarrollara una relación nunca antes vista entre el gobierno mexicano y la comunidad mexicana en Estados Unidos, fueron las organizaciones y sectores empresariales mexicano-americanos quienes tuvieron una mayor cercanía con el equipo del presidente Salinas, sobre todo a partir de las negociaciones del TLCAN. Así, más que programas efectivos para proteger a los migrantes, se incrementaron los apoyos económicos hacia las organizaciones mexicanas y chicanas solidarias con este proceso, entre las que se encontraban asociaciones como el Consejo Nacional de la Raza NCLR (por sus siglas en inglés), el Fondo Mexicano-Norteamericano para la Educación y la Defensa Legal (MALDEF), la Liga de Latinoamericanos Unidos (LULAC), entre los más importantes.⁴⁹

El programa puede ser visto como un elemento más de la estrategia mexicana de cooperación internacional, que es, a su vez, un instrumento para fortalecer los vínculos

⁴⁶ Sidney Weintraub, Francisco Alba, Rafael Fernández de Castro y Manuel García y Griego, Estudio Binacional México- Estados Unidos sobre Migración, tomo VIII: Respuesta a los problemas migratorios, México, S.R.E., 1999,p.37.

⁴⁷ *Ibidem*.

⁴⁸ Leticia Calderón, La dimensión política de la migración mexicana, Ed. Contemporánea-Sociología, México,2002,pp.53.

⁴⁹ Al respecto, véase la tesis de Magali Tuñón Muría, “El consenso latino y el TLC, un paso hacia el fortalecimiento de los latinos en los Estados Unidos”, tesis de licenciatura en Relaciones Internacionales, El Colegio de México, 1995.

que unen a México con el exterior. En su calidad de receptor México utiliza la cooperación como una herramienta para allanar el camino de las relaciones políticas y económicas con otras naciones. Lo mismo puede afirmarse en el caso de las acciones de acercamiento a las comunidades mexicanas en Estados Unidos: “la oferta de cooperación, destinada a contribuir a elevar el nivel de vida de los mexicanos en ese país, es vista como un instrumento útil para estrechar relaciones y promover el diálogo entre México y su diáspora, en particular, y entre las dos naciones en general.”⁵⁰

En este sentido, el acercamiento entre los mexicanos de ambos lados de la frontera es consecuente con el objetivo gubernamental de hacer de México una nación abierta al exterior, y una consecuencia natural de la pluralización de los contactos entre las dos sociedades. Al fomentar ese acercamiento, no sólo se busca fortalecer el sentido de identidad o permanencia de los mexicanos de ambos lados de la frontera, sino que se incrementan las posibilidades de intercambio económico y cultural entre los dos países. No obstante, lo novedoso del programa es haber proveído de un marco institucional oficial a las actividades de dichas comunidades, que paulatinamente generó una red con propósitos comunes, que impulsaron una mayor cohesión en la actuación orientada a defender los intereses de los mexicanos y los mexico-americanos.⁵¹

Si bien se puede concluir que el fenómeno migratorio se colocó en la agenda binacional como un tema importante a tratar por los dos gobiernos, pero no prioritario como lo fueron las negociaciones del TLCAN. Se caracteriza esta administración por el inicio de una etapa de acercamiento entre México y Estados Unidos, con base en la cooperación, la cual tuvo su éxito en la firma del TLCAN, en materia económica. Por otro lado, en cuanto a la migración se inició una conciencia sobre la dimensión del problema para ambas naciones, lo que lleva a una redefinición de intereses, intercambio de opiniones e iniciativas por crear nuevos espacios bilaterales, con el fin de encontrar soluciones viables para el fenómeno.

⁵⁰ Carlos González Gutiérrez y Ma. Esther Schumacher, “El acercamiento de México a las comunidades mexicanas en Estados Unidos: el caso del PCME”, en Olga Pellicer y Rafael Fernández de Castro (coord), México y Estados Unidos, las rutas de la cooperación, México, IMRED-ITAM, 1998, pp.193.

⁵¹ Ibid., p. 194.

CAPÍTULO SEGUNDO

2. La relación México-Estados Unidos durante la administración de Ernesto Zedillo (1994-2000)

Durante el sexenio del presidente Ernesto Zedillo la relación México-Estados Unidos continuó formalizándose a través de mecanismos gubernamentales de comunicación y colaboración en diversas áreas, pero difícilmente se puede decir que experimentaron cambios radicales. Tampoco surgió una propuesta tan trascendente como lo fue en su momento el TLCAN. Por otro lado, el proceso de integración comercial y financiera continuó, dejándose sentir con mayor fuerza en México. Siguieron predominando en la agenda temas tradicionales de la relación bilateral, como el de migración y narcotráfico, que se convirtieron en fuentes de aguda tensión. Hacia finales del periodo, la atención de los estadounidenses (y de buena parte del mundo) se centró en la democracia y las elecciones federales mexicanas del año 2000.

A lo largo de este periodo, la relación de México con el exterior siguió en el mismo rumbo y dirección que las del sexenio de Salinas. La novedad probablemente esté en que se puso a prueba por primera vez la solidaridad del principal socio del país, Estados Unidos: debido a la crisis del peso mexicano a principios del sexenio. Aunque queda claro que, más que una política de Estado, el paquete de ayuda financiera obedeció a una decisión del presidente estadounidense en turno, William Clinton. (1993-2001). A partir de ese episodio, México se limitó a cumplir, incluso anticipadamente, con sus obligaciones financieras y a mantener un bajo perfil, en lo que se refiere al resto de la agenda bilateral.

Por otra parte, la Ley Helms-Burton fue una piedra en el zapato de la relación bilateral, aunque ciertamente la reacción canadiense y la oposición de la Unión Europea (UE) a esa ley evitaron un enfrentamiento abierto de México con los Estados Unidos. Como veremos, a lo largo de esta administración, la política exterior siguió con la misma dirección de Carlos Salinas. Existió una evolución al marcar las líneas hacia el

exterior, pero no se dieron cambios trascendentes que vincularan una relación estrecha y amistosa entre los dos países. Fue este periodo el de la continuidad de la estrategia de política exterior de Salinas, la de diversificar las relaciones y mostrar hacia fuera un México fuerte y con mucho campo de acción en el intercambio comercial.

Sin embargo, un conflicto latente no dejó de sonar, en este periodo, en la relación con Estados Unidos, y fue el de la migración. Entre 1994 al 2000, el problema migratorio se agrava por la Propuesta 187 y la aprobación de la Ley de Reforma de la Inmigración Ilegal y la Responsabilidad del Inmigrante (Illegal Immigration Reform and Responsibility Act of 1996), en adelante IIRIRA. Debido al aumento del número de inmigrantes ilegales en Estados Unidos se incrementó la acción policiaca, lo que tuvo como consecuencia el alza de muertes de inmigrantes que intentaron cruzar la frontera. Estos aspectos despertaron la opinión estadounidense sobre este gran problema, creando un ambiente de racismo en contra de cualquier inmigrante ilegal, en especial hacia los mexicanos, que día a día se hacían más presentes en la vida social estadounidense.

2.1. El contexto interno: la crisis a principios de sexenio

La crisis financiera que desató la devaluación del peso a fines de 1994, y que llevó al gobierno mexicano a estar cerca de declarar una moratoria en sus obligaciones financieras internacionales a principios de 1995, tuvo un impacto profundo y prolongado en la economía mexicana, y puso a prueba el compromiso de los Estados Unidos con su nuevo socio comercial.

Esta crisis fue el resultado de diversos factores internos que se habían acumulado a lo largo de los años, agravados por los sucesos políticos que se produjeron en 1994. Entre los elementos que influyeron fueron los grandes déficits en cuenta corriente que registraba el país, el descenso del ahorro privado y el lento crecimiento de la inversión necesaria para aumentar la productividad. Al mismo tiempo, las subidas de las tasas de interés internacional hicieron que la inversión en México resultara relativamente menos atractiva. En lo que respecta a la política, el país se vio sacudido por la insurrección en

Chiapas, en enero de 1994, y por dos asesinatos políticos: el de Luis Donald Colosio y el de José Francisco Ruiz Massiu.

La principal causa de la crisis mexicana fue un insostenible déficit en la cuenta corriente, financiado con grandes entradas de capital. Este déficit se debió a la combinación de tres factores: el “éxito” de México, los desarrollos políticos y el exceso de confianza por parte de las autoridades. A comienzos de los años noventa, a medida que se implementaban interesantes reformas y disminuía la inflación, la comunidad financiera internacional optó por tomar parte en el renacimiento de la economía mexicana. Lo hizo mediante la inversión de recursos de corto plazo en México. Este proceso se vio además estimulado por la disminución de las tasas de interés en Estados Unidos durante 1993. La entrada de capital ayudó a financiar un tremendo auge en el consumo privado y, en 1994, una extensión en los gastos del sector público.⁵²

Esta situación forzó al gobierno mexicano a devaluar el peso y a implantar medidas de estabilización.⁵³ Por su parte, Ernesto Zedillo vio la necesidad de recurrir a la ayuda extranjera, la cual se concentró en los préstamos otorgados por el gobierno de Estados Unidos, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y otras Instituciones Internacionales⁵⁴.

Esta posición, aunque fue muy criticada, era para el presidente la única salida que, desde su perspectiva, permitiría controlar los desequilibrios que condujeron a la devaluación de la moneda.⁵⁵ Sus objetivos no dejan lugar a dudas, la preocupación fundamental de los prestamistas y del gobierno mexicano fue evitar un colapso del sistema bancario y financiero, cuyas repercusiones para el resto de América Latina y, en última instancia, para el propio modelo económico impulsado por Estados Unidos,

⁵² Banco Mundial, América Latina y la crisis mexicana: nuevos desafíos, Washington, junio 1995, p.45.

⁵³ Reynaldo Ortega Ortiz, “Las relaciones México-Estados Unidos y la génesis del Tratado de Libre Comercio de América del Norte”, en Bernardo Mabire (comp.), México- Estados Unidos-Canadá. 1997-1998, México, COLMEX, 2000,p.23.

⁵⁴ El monto total del paquete financiero ascendió a 50 mil 759 millones de dólares distribuidos, por su fuente, de la siguiente forma: Fondo Monetario Internacional, 17 mil 759 millones de dólares; gobierno de Estados Unidos, 20 mil millones; Banco de Pagos Internacionales, 10 mil millones, y la Banca Comercial Internacional, 3 mil millones de dólares. En: Gloria Abella Armengol, “La política exterior en el primer año de gobierno de Ernesto Zedillo”, Relaciones Internacionales, enero-marzo 1996, núm., 69, p.132.

⁵⁵ Ibid., p.121.

hubiera constituido la última prueba del fracaso de las políticas instrumentadas en la región durante el último decenio.

En este contexto de crisis económica, la concepción y las principales acciones de la administración de Ernesto Zedillo, en materia de política exterior, estuvieron condicionadas a la solución de los problemas económicos. A diferencia de otros sexenios también marcados por la crisis – en los que la política exterior había logrado mantener cierta independencia activa y presencia, al menos en la región latinoamericana – esta vez hubo una significativa pérdida de autonomía frente al exterior.⁵⁶ Esto se debía a que el comercio exterior y el capital extranjero eran los dos principales motores del crecimiento económico desde la década de los ochenta, lo que se incrementó a partir de la crisis de este sexenio. Por esta razón, la política exterior mexicana se ajustó a los fines del intercambio comercial y financiero con Estados Unidos y encaró exclusivamente aquellos problemas que la potencia vecina deseara incorporar a la agenda bilateral.

Diversos analistas han estudiado las determinantes de una crisis económica sobre la política exterior. Para nadie es una novedad que en la medida en que las condiciones económicas son desfavorables se incrementa la vulnerabilidad en las capacidades para negociar con el exterior. No obstante, la situación mexicana en ese periodo, distó de ser coyuntural, no sólo por los costos de la crisis económica en el corto plazo, sino porque las bases en las que se sustentó la integración de la economía mexicana al mercado internacional y, sobre todo, el papel que actualmente juega México para los intereses regionales y mundiales de los Estados Unidos, implica necesariamente redefinir los alcances y las posibilidades del ejercicio de la soberanía nacional.⁵⁷

⁵⁶ “Aún en periodos de crisis e instrumentación de programas de ajuste económico, el gobierno mexicano sostuvo una política exterior que, aunque denominada de bajo perfil, defendió posiciones autónomas con respecto a la visión de Washington.” Un ejemplo es la participación activa de México en el conflicto centroamericano durante la presidencia de Miguel de la Madrid. Entonces, no sólo la cancillería promovió la formación del Grupo Contadora, sino que sostuvo posiciones contrarias a las estadounidenses en cuanto a los orígenes y vías de solución de dicho conflicto.” Este es un caso representativo de que, a pesar del condicionamiento económico con el exterior, se propiciaron y defendieron importantes espacios de negociación.” (*Ibid.*, p.122)

⁵⁷ *Ibid.*, pp. 131-135.

Carlos Salinas sostuvo un discurso que fue rebasado por la realidad. La propuesta de fortalecer la soberanía nacional mediante la Reforma del Estado y la liberación económica fracasó debido, entre otras razones, a que el proyecto de modernización se sometió a los tiempos y ambiciones sexenales, sin tomar en consideración su carácter socialmente excluyente y fundamentado en experiencias cuyo éxito se fincó en el largo plazo.

Esta fue la herencia para el gobierno de Ernesto Zedillo. La crisis económica que estalló en diciembre de 1994 no se generó exclusivamente en los errores de las decisiones con respecto a la devaluación; sino que, ésta se originó por la combinación de un conjunto de factores, que tuvieron como eje central la desmedida suposición de que se pudieron violentar los procesos económicos y políticos, sin tomar en consideración sus posibilidades de concentración en el corto y mediano plazo. Además, la crisis se inscribió en el contexto de una política exterior que, con la pretensión de modernizarse, profundizó los hilos conductores de la dependencia económica, financiera y comercial con Estados Unidos. El modelo económico mexicano, al igual que fue considerado el ejemplo para las economías latinoamericanas, cuando entró en crisis no sólo se convirtió en la amenaza cercana para la seguridad nacional de Washington, sino que constituyó un real peligro que podría condenar al derrumbe del resto de las principales economías de la región.⁵⁸

Así, el discurso gubernamental en materia de política exterior se presentó sin sus principales características retóricas. Un claro ejemplo de la poca importancia que Ernesto Zedillo le otorgó a la política exterior al comienzo de su sexenio se presentó durante su primer informe de gobierno. En el mensaje a la nación, el primero de septiembre de 1995, no hubo una sola mención a las relaciones de México con el exterior. La preocupación principal del gobierno mexicano, en ese momento, era cumplir los compromisos financieros y poder aplicar las recomendaciones en materia económica dictadas por el FMI, para atraer nuevamente los capitales del exterior. De

⁵⁸ Idem

esta forma, la relaciones de México con el exterior se redujo, para el presidente de la República, a un mecanismo para resolver la insolvencia financiera.⁵⁹

De manera general, las condiciones internacionales del momento, en combinación con los factores de política interna, limitaron el rango de opciones estratégicas, reduciendo así la libertad de acción para México y dando como resultado la búsqueda, por parte de sus dirigentes políticos, de una alineación más cercana con los Estados Unidos, y la adopción de un perfil bajo en el contexto internacional.⁶⁰

2.2. La política exterior del gobierno de Ernesto Zedillo

Como se señaló líneas arriba, en el primer año de Ernesto Zedillo la política exterior estuvo marcada por las diversas crisis simultáneas. Una serie de severos condicionamientos operó en torno a la política exterior como: la crisis del estado mexicano, el proceso de transición a la democracia, el surgimiento del movimiento zapatista en Chiapas, el proceso de globalización internacional, y la dependencia, cada vez mayor, en relación con Estados Unidos, a partir de la entrada en vigor del TLCAN. Como resultado de los anteriores condicionamientos, México perdió capacidad de negociación internacional y la voluntad de seguir una diplomacia activa y de iniciativa. Es decir, “la política exterior se repliega, adquiere un bajo perfil, se vuelve ambivalente, de carácter accidentado e, incluso, contradictorio”.⁶¹

En la acción de política exterior hacia Estados Unidos, nuestro país buscó el fortalecimiento de la bilateralidad, con las implicaciones que esto representó: concentrar la atención en el vecino del norte, ser objeto de condicionamientos internos y externos por parte de este país y, desde luego, no desafiarlo en asuntos que le resultaran de importancia fundamental.⁶²

⁵⁹ Gloria Abella Armengol, *art.cit.*, p.137.

⁶⁰ Humberto Garza Elizondo, *Entre la globalización y la dependencia. La política exterior de México 1994-2000*, COLMEX, México, 2002, p.11.

⁶¹ *Ibid.*, p.9.

⁶² *Uno más uno*, 17 septiembre de 1995, p.1.

Ejemplo de las condiciones que se vieron en la relación para otorgar el paquete financiero fueron: primera, que el gobierno mexicano tomara medidas para limitar el flujo migratorio a Estados Unidos y segunda un distanciamiento del gobierno cubano de Fidel Castro. Aunque esta acción no se logró, pues finalmente el paquete financiero no estuvo condicionado por ninguno de estos dos aspectos, sirve para demostrar la gran influencia que va tomando Estados Unidos en nuestra política exterior.⁶³

Cabe mencionar que respecto a Cuba, se suscitó un nuevo debate acerca de los condicionamientos a México en sus relaciones comerciales. Después de la firma de la Ley Helms Burton, en marzo de 1996, se permite demandar legalmente a empresas que trafiquen con propiedades expropiadas a ciudadanos estadounidenses o cubanos nacionalizados como tales después de la Revolución cubana. Entre las sanciones que se impondrían a estas empresas se encuentra el pago de compensaciones y la negativa de otorgar visas a los ejecutivos de las mismas y a sus familiares. Se trata, en breve, de reforzar el embargo económico impuesto a Cuba, por lo que Estados Unidos pedía ser parte de esto.⁶⁴ Aunque se trató de un condicionamiento distinto del caso anterior y no impuesto exclusivamente a nuestra nación, no deja de reflejar la enorme influencia de Estados Unidos en el comportamiento exterior de México.

Por otra parte, la contradicción de la política exterior se reflejó en la definición de sus metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 1995- 2000. En el se marco entre sus objetivos de política exterior la búsqueda de alianzas estratégicas sobre temas en común con las grandes naciones emergentes de desarrollo comparable al de México, para generar respuestas internacionales a los desafíos de la globalización y a temas actuales como el de estabilidad financiera internacional, el libre comercio, la migración, la democracia, los derechos humanos, el narcotráfico, el terrorismo y el cuidado del medio ambiente.⁶⁵ Esto nos refleja la acción del gobierno mexicano por no depender en demasía de la relación con Estados Unidos y de limitar sus esfuerzos al área económica. De esta forma, se buscaba establecer una estrategia de diversificación, que era vista

⁶³ Ana Cobarrubias Velasco, "México: crisis y política exterior", Foro Internacional, XXXVI-núm.3-jul-sep., 1996, p.482.

⁶⁴ Idem

⁶⁵ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Plan Nacional de desarrollo, 1995-2000, México, 1995, p.10.

como necesaria frente a la intensidad de las relaciones con nuestros principales socios comerciales, y cuyo fin era que México ampliara su margen de maniobra y consolidara su capacidad de negociación internacional.

Dos declaraciones significativas en ese sentido fueron las de los secretarios de relaciones exteriores de esa administración. El primero de ellos, Ángel Gurría, a un año y medio de que el presidente Ernesto Zedillo tomara posesión, se refirió a la diversificación de los lazos internacionales de México como “uno de los pilares de la nueva diplomacia mexicana”.⁶⁶ Su sucesora, Rosario Green, señaló, en 1999, que la estrategia de política exterior giraba en torno a dos líneas fundamentales de acción: la diversificación de las relaciones de México y el fomento a la cooperación internacional.⁶⁷ Esto era muestra de la clara intención del gobierno de Zedillo Ponce De León de disminuir la dependencia de México con respecto a Estados Unidos. Sin embargo, en los hechos, el país tendría muy poca capacidad y oportunidad para lograr este objetivo.

Es importante destacar que como parte del esfuerzo diversificador nuestro país logró concertar varios tratados comerciales. El más importante de ellos fue el que se negoció entre México y la Unión Europea (UE). En 1997, las dos partes firmaron un Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación, el cual incluye al denominado Tratado de Libre Comercio México-Unión Europea (TLCUEM). Otros acuerdos se llevaron a cabo con Costa Rica, Bolivia, los demás miembros del G-3 (Colombia y Venezuela) durante 1995, Nicaragua en 1998; Chile en 1999, Israel en el año 2000 y el triángulo del Norte; Guatemala, Honduras y el Salvador en el 2001.⁶⁸ Todos estos tratados de libre comercio tuvieron como modelo al TLCAN. Por esto, no puede decirse que esta amplia red de pactos sea el reflejo de una política exterior innovadora, sino más bien de una política de continuidad, ya que siguió la pauta

⁶⁶ Ángel Gurría, “Principios, objetivos y estrategias de la política exterior de México en los años noventa”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, IMRED, México, número 46, primavera 1995-trimestral, p.p.286-288.

⁶⁷ Rosario Green, “Los principales retos de México en el mundo globalizado del siglo XXI”, Blanca Torres (comp.), *México y el mundo...*, op.Cit., p.23.

⁶⁸ “Negociaciones Comerciales”, Página de la Secretaría de economía en: <http://www.economía.gob.mx/wb/distribuidor.jsp>. 01 Agosto 2003.

establecida durante el sexenio anterior. Básicamente, la política exterior, al igual que en el gobierno de Salinas, volvió a enfocarse al fortalecimiento del modelo económico neoliberal.

Otros ejemplos en este sentido fueron: uno, la participación que México tuvo en la Organización Mundial de Comercio (OMC), dentro de la cual, el gobierno buscó impulsar una nueva ronda de negociaciones. Segundo, las actuaciones sobresalientes de México en los escenarios económicos multilaterales en el Foro de Cooperación Económica Asia- Pacífico (APEC), en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y en el Fondo Monetario Internacional (FMI).⁶⁹ A través de la permanencia en los nuevos tratados comerciales y en estas organizaciones, México pretendía mantener la imagen de un país con un campo de acción independiente frente al liderazgo de Estados Unidos en el comercio internacional y regional.

No obstante, a diferencia del gobierno de Carlos Salinas cuyo objetivo primordial era insertar a México en el grupo de los países del Primer Mundo, Ernesto Zedillo adoptó una postura más flexible, que reconoció la posición del país como puente entre el norte y el sur y como parte de varias regiones. La premisa básica de esta estrategia era que, dada su situación geopolítica y geoeconómica, México podría servir como plataforma de producción con acceso simultáneo a varios mercados.⁷⁰ Sin embargo, los resultados de esta estrategia fueron limitados. Si bien es cierto que esta administración intentó diversificar sus relaciones exteriores, principalmente las comerciales, pero Estados Unidos no sólo siguió siendo el primer socio comercial de México, sino también el país con el que se tiene el mayor número de contactos al exterior. Por esto, puede decirse que los esfuerzos de Zedillo para diversificar la política exterior fueron más simbólicos que reales.

⁶⁹ Guadalupe González, “Las estrategias de política exterior de México en la era de la globalización”, Foro Internacional, vol.XLI-4, oct-dic.,2001, p.620.

⁷⁰ Ibid.,p.636.

2.3. La relación bilateral migratoria durante el gobierno de Ernesto Zedillo

A principio de la administración, se planteó manejar la relación bilateral migratoria bajo un enfoque conjunto en el cual México impulsara la generación de empleos bien remunerados y Estados Unidos reconociera que su mercado continúa demandando la mano de obra mexicana. Además de declarar la importante contribución económica de los migrantes y el respeto a sus derechos humanos y laborales.

Ernesto Zedillo considero la migración como un problema que debía atenderse, por lo cual emprendió acciones como la designación de un responsable de asuntos migratorios en la embajada en Washington, la Coordinación Intersecretarial para combatir el tráfico de personas, la formulación de un estudio binacional sobre este fenómeno y la convocatoria a una Conferencia Regional sobre Migración en 1995, todo ello a efecto de atender y mantener un diálogo de alto nivel sobre la migración con las autoridades estadounidenses.⁷¹

Por su parte, la política estadounidense impuso una serie de medidas para controlar la entrada de migrantes no autorizados logrando desviar el flujo de indocumentados por rutas más peligrosas, lo que propició el aumento en el número de muertes. A pesar del marcado clima antiinmigrante que imperó en Estados Unidos, durante este periodo, por las secuelas que dejó la Propuesta 187 en California en 1994 y la aplicación de la IIRIRA, se dieron algunos esfuerzos de colaboración, con miras a mejorar el trato a los inmigrantes, facilitar la inmigración legal y, por parte de México, intentar disminuir los flujos migratorios, por medio de inversiones productivas. Si las tensiones a este respecto se relajaron fue gracias al auge sostenido de la economía estadounidense y no necesariamente a los logros de la política exterior mexicana.⁷²

A continuación se explicarán con más detalle, los aspectos que surgieron para dar un clima antiinmigratorio, las medidas para detener el flujo en la frontera y las acciones por parte del gobierno mexicano ante este ambiente tenso respecto al tema migratorio.

⁷¹ Ángel Gurría, "Principios, objetivos y estrategias de la política exterior...", *art.cit.*, p.290.

⁷² Humberto Garza Elizondo, *op.Cit.*, p.p.11-12.

2.3.1. Propuesta 187

A principios de la década de los noventa, la recesión económica en Estados Unidos propició un clima hostil a la inmigración, tanto legal como ilegal. Por ejemplo, en California, golpeada por los recortes al gasto militar y un creciente déficit fiscal, inicio un ambiente contra los inmigrantes, encabezada por el gobernador republicano Pete Wilson, quien promovió la iniciativa legal conocida como Propuesta 187. Esta ley negaba o restringía servicios médicos de bienestar social y educación pública a los inmigrantes ilegales, bajo el argumento de su alto costo para los residentes legales. La propuesta fue aprobada en noviembre de 1994 por el 59% del electorado, impulsando a Wilson a la reelección y alentando sus aspiraciones presidenciales.⁷³

En 1995, una juez federal de un distrito en los Ángeles anuló gran parte de esta ley, subrayando que se trataba de un área de competencia federal, hasta que, finalmente, se declaró inconstitucional.⁷⁴ Los opositores a la ley celebraron el hecho como una victoria. Sin embargo, la iniciativa de California alentó propuestas similares en estados como Florida y Arizona, y lo más importante es que llevó el problema migratorio al plano nacional, donde no sólo el gobierno actuó y opinó, sino también la sociedad; las organizaciones y sindicatos empezaron a tomar parte de acciones, que tuvieron que ver con la situación migratorio.

Así, en un clima electoral estadounidense la migración se utilizó como un problema social del momento, que debía ser regulado. La mayoría republicana en el Congreso consideró varias medidas inspiradas en la Propuesta 187, y rumbo a las elecciones presidenciales de 1996, los precandidatos republicanos recurrieron a temas antiinmigrantes. Este ambiente llevó al Congreso a la aprobación de la Ley de Reforma de la Inmigración Ilegal (IIRIRA), por sus siglas en inglés. Ésta se explica en el siguiente apartado.

⁷³ Miguel Ángel Valverde Loya, “Las relaciones México- Estados Unidos en el sexenio de Zedillo”, en Humberto Garza Elizondo, Entre la globalización y la dependencia..., op. Cit., p.87.

⁷⁴ Idem

A partir de entonces, no son pocos los políticos estadounidenses que se han percatado de que la manipulación de los temas mexicanos puede redituarse favorablemente, puesto que por una parte, muchas veces es más fácil encontrar un “chivo expiatorio” fuera, que enfrentar los grandes problemas que confronta la sociedad estadounidense y, por la otra, el manejo malintencionado de éstos, es un buen pretexto para hacerse publicidad y atraer la atención del electorado.

Por su parte, el presidente William Clinton mostró una posición moderada, aunque firme, en el tema migratorio. Se opuso a la Propuesta 187, pero señaló la necesidad de ejercer un mayor control sobre la inmigración. Así, en 1994 el gobierno federal canalizó más recursos a la patrulla fronteriza, reforzando la vigilancia instrumentada y a través de operaciones como: “Guardián” en la región de San Diego, “Salvaguarda” en Arizona, “Bloqueo” en el Paso y “Tiburón Blanco” en Texas. Este despliegue incluyó el apoyo de las policías locales, unidades de la guardia nacional y el ejército, lo que llevó al gobierno mexicano a protestar por lo que parecía la militarización de la frontera,⁷⁵ mientras que, la administración de William Clinton aceptó que la medida tenía tintes electorales, argumentó que la difícil situación económica en México (resultado de la crisis del peso) había incrementado sustancialmente los cruces de ilegales.⁷⁶

Estas operaciones fronterizas estadounidenses desviaron el flujo de indocumentados hacia rutas más peligrosas, con lo que aumentó el número de decesos en la frontera, así como maltratos (por lo menos, los hicieron más visibles) a manos de autoridades policíacas no sensibilizadas con respecto al manejo de inmigrantes. En abril de 1996, oficiales del condado de Riverside, en el sur de California, que persiguieron y golpearon a inmigrantes indocumentados fueron grabados por la televisión. Éste y otros dos incidentes similares muy difundidos, en Temecula y Alpine, también en California, incrementaron la presión de la opinión pública en México, y ocasionaron una propuesta del gobierno mexicano. Durante la reunión de la Comisión Binacional en México, en ese mismo año, se formuló un documento que establecía garantías a los derechos

⁷⁵ Carlos Benavides, “Militarización fronteriza, fin del nuevo entendimiento, México- Estados Unidos”, El Financiero, 15 de enero de 1996.

⁷⁶ Idem

humanos de lo mexicanos, tanto legales como ilegales, en territorio estadounidense, y permitía a los consulados desempeñar un papel más activo en su defensa.⁷⁷ Esta propuesta será desarrollada más adelante en este trabajo.

Las motivaciones para esta actitud xenofóbica de nuestros vecinos del norte podían ser varias; una de las más obvias era el temor de que la población hispana llegara a formar la primer minoría del país, lo cual representaría una pérdida de poder político de los estadounidenses. Otra razón era la manipulación que realizó el gobierno estadounidense al electorado popular, al capitalizar el sentimiento de culpar de todos los males a los inmigrantes.⁷⁸ Cualesquiera que fueran las razones de esta política agresiva y homicida hacia los indocumentados, para los mexicanos fue una fuente de indignación y preocupación esta forma de violencia institucionalizada contra nuestros connacionales.

Por otro lado, la cooperación bilateral, que se habían mantenido hasta principios de abril de 1996, fue apenas un gesto conciliatorio; pero se quedó en el nivel de retórica, y en realidad, no garantizan nada, pues siguieron y siguen a la fecha los abusos a los derechos humanos de los inmigrantes (este tema lo abordo en el punto 2.4.) Lo que sí garantizaría la seguridad de lo inmigrantes mexicanos es que se pusiera fin a estos abusos, suprimiendo toda clase de protección a los responsables y castigándolos conforme a la ley. Esto último sólo se logrará con una actitud del gobierno mexicano mucho más enérgica y exigente del respeto a la justicia y a la legalidad y lo derechos humanos de todos los mexicanos.

A pesar de esta política agresiva hacia nuestros connacionales, en las elecciones congresionales de 1998 el ambiente hostil en contra de la inmigración estaba por abajo de asuntos como la educación y el combate al crimen. En California, el electorado latino ganaba importancia, movilizado tras la controversia en torno a la Propuesta 187. En las elecciones estatales, la migración tuvo un perfil moderado, y el candidato demócrata

⁷⁷ Carlos Benavides, “Ejerceremos el derecho a proteger a nuestros connacionales: Zedillo”, El Financiero, 8 de mayo de 1996.

⁷⁸ Alfredo Ling Altamirano, Zedillo: mil días tratando de gobernar. Examen crítico de la gestión presidencial, Ed. Grijalbo, México, 1997, p.156.

Gray Davis resultó vencedor. Por su parte, el presidente Ernesto Zedillo visitó el estado en mayo de 1999, y fue objeto de una cálida recepción por la mayoría de los californianos. Habló ante la legislatura estatal poniendo énfasis en el “nuevo entendimiento” y el “respeto mutuo” entre ambos países. Expresó su apoyo a la intención del gobernador Gray Davis de negociar con el Poder Judicial un compromiso respecto a la Propuesta 187, evitando aplicar las medidas más controvertidas; pidió a la comunidad latina ayuda para mejorar la relación bilateral, y un trato más humanitario por parte de la patrulla fronteriza a los inmigrantes ilegales, para terminar con las muertes en la frontera.⁷⁹ Durante las campañas para las elecciones presidenciales de 2000, los candidatos republicano y demócrata, George W. Bush y Al Gore, cortejaron activamente al electorado hispano, tocando apenas el problema migratorio y siempre en términos conciliatorios y moderados.

En enero de 2000, el presidente de la Reserva Federal de los Estados Unidos, Alan Greenspan, hizo declaraciones en el sentido de permitir más inmigración, para cubrir la demanda laboral, contener la inflación y mantener la expansión económica.⁸⁰ Esto despertó optimismo en el medio empresarial y en organizaciones laborales en México, pero este aliciente pareció llegar demasiado tarde para el gobierno de Ernesto Zedillo, pues para entonces, ocupado con el proceso electoral federal y los riesgos económicos que éste podía traer consigo, abrió y cerró su administración con intereses nacionales y dejó en segundo plano los internacionales.

Lo que da a entender este tipo de acciones, es que el problema migratorio se ha manejado, y probablemente continúe, de manera conveniente y unilateral en la política interna de Estados Unidos. Lo observamos claramente en el ambiente electoral, donde la migración no se antepone en la mesa política, pero sí se maneja como problema o como aliciente para conseguir el triunfo político, es decir con una doble cara que se muestra dependiendo del momento.

⁷⁹ Miguel Ángel Valverde, “Las relaciones México-Estados Unidos...”, *art. cit.*, p.90.

⁸⁰ Ricardo Alday, “Pide Greenspan abrir fronteras” y Sergio Lozano y Mariel Zuñiga, “Preocupan declaraciones de Greenspan”, *Reforma*, 27 y 28 de enero de 2000, p 10A.

2.3.2. Ley de Reforma de Inmigración Ilegal y la Responsabilidad del Inmigrante

Otra de las consecuencias que dejó el ambiente en contra de la inmigración fue la aprobación y aplicación de la Ley de Reforma de la Inmigración Ilegal y la Responsabilidad del Inmigrante (Illegal Immigration Reform and Responsibility Act of 1996), IIRIRA en adelante. Esta ley contiene cambios importantes en materia migratoria. Los seis capítulos que la componen se refieren al fortalecimiento de los controles fronterizos y el endurecimiento de las sanciones para los traficantes de personas; modifica, también, las condiciones de deportación e impone la aplicación de medidas para restringir la contratación de mano de obra indocumentada; fija limitaciones a los beneficios sociales y restringe las condiciones para otorgar refugio y asilo a los inmigrantes.

Entre sus medidas se aplicó el incremento considerable del número de agentes fronterizos y otros grupos oficiales migratorios, la construcción de una triple cerca metálica en la zona fronteriza de Tijuana- San Diego, y controles más estrictos sobre documentos como actas de nacimiento y credenciales de seguridad social. Negó el derecho de audiencias a los detenidos, con lo que éstos podrían ser deportados inmediatamente, y estableció penas para quienes, mientras eran admitidos como inmigrantes, permanecían en territorio estadounidense de manera ilegal (por ejemplo, con familiares), por lo que podían ser declarados inadmisibles. Elevó también los requisitos de ingreso mínimo para quien deba responsabilizarse por la entrada de un familiar como inmigrante legal.⁸¹

Entre otras leyes promulgadas en este mismo año, están: la Ley Antiterrorista de abril de 1996, que introdujo las primeras medidas de expulsión expedita en cualquier parte del territorio estadounidense; la Ley de Beneficios Sociales de Asistencia, aprobada

⁸¹ Manuel García y Mónica Vereá Campos, “Colaboración sin concordancia; la migración en la nueva agenda bilateral México – Estados Unidos”, en Mónica Vereá Campos, Rafael Fernández de Castro y Sidney Weintraub, Nueva agenda bilateral en la relación México- Estados Unidos, México, ITAM-UNAM-CISAN-FCE, 1998, p.p.116-119.

en agosto del mismo año, que excluyó de los beneficios de salud y educación a indocumentados, e inclusive a ciertos residentes legales.⁸²

La nueva ley migratoria estadounidense, IIRIRA, que entró en vigor el primero de abril de 1997, provocó el temor de deportaciones masivas. La confusión generada por sus disposiciones hizo que organizaciones civiles intentaran retrasar su aplicación mediante acción judicial. En México, el malestar ocasionado por la legislación hizo que se intensificaran los esfuerzos de las oficinas consulares para dar asesoría jurídica a los afectados. En efecto, la actividad consular mexicana se incrementó notoriamente. Además del apoyo legal en torno a la IIRIRA, estuvieron los sonados casos del ciudadano mexicano Eli Montesinos (quien falleció de una afección cardíaca luego de un forcejeo con un guardia de seguridad en San Antonio, Texas), la demanda por discriminación entablada por trabajadores mexicanos en contra de la empresa De Coster, y la asistencia a un grupo de mexicanos sordomudos explotados por una red criminal en las calles de Nueva York.⁸³ Los consulados estuvieron también activos cuando civiles estadounidenses se dieron a la tarea de “cazar” indocumentados en la frontera.⁸⁴ Este intervencionismo mexicano era difícil de imaginar antes de los cambios que propició en el ambiente bilateral la negociación del TLCAN, pero que en este periodo fueron la causa principal de tensión en la agenda bilateral de México con nuestro vecino del norte.

En síntesis, esta ley logró dificultar, con toda clase de recursos, la inmigración indocumentada hacia Estados Unidos. Lo grave estriba en que, debido a que esta ley tiene serias lagunas de carácter discrecional, otorga, sin duda, un poder excesivo e impune a los funcionarios de inmigración, lo que dio lugar a un “cacería” de inmigrantes. Por otra parte, permite poner en discusión, en la mesa bilateral, lo agravante de sus consecuencias, al ser expuesta y violentada la vida del inmigrante, esto condujo a una cooperación bilateral en el intercambio de comunicaciones por los

⁸² Alfredo Ling Altamirano, *Zedillo: mil días tratando de gobernar...* op.Cit., p.160.

⁸³ David Alponete, “Decide jurado texano exonerar a policía en caso Eli Montesinos” y “Promete el edil de Nueva York no entregar al SIN a los 52 sordomudos”, *El Financiero*, 30 de octubre 1997.

⁸⁴ Véase, Clara Ramírez y Luis Guillermo Hernández, “Consideran criminales a los indocumentados”, *Reforma*, 7 de mayo de 2000.

gobiernos. Es decir, inicia un cambio en el discurso sobre la dimensión de la migración y sus posibles soluciones. Este tema será abordado a continuación.

2.4. Cooperación bilateral en materia migratoria

Es poco creíble que se diera un entendimiento, bajo el panorama negativo sobre migración en Estados Unidos, anteriormente descrito. Sin embargo, es durante este periodo que se realiza una mayor cooperación bilateral, entendida ésta como la colaboración hacia un diálogo intergubernamental, cuyo resultado se plasmó en la coordinación de políticas, acuerdos y mecanismos, que lograron una clara y real visión del problema migratorio. Es decir, que a pesar de que cada país mantuvo su propia política migratoria, paralelamente, comenzó a formarse lo que se podría considerar un “programa bilateral”, entendido como objetivos compartidos bajo el reconocimiento de la responsabilidad compartida entre México y Estados Unidos, en el problema migratorio y promoviendo la cooperación entre los dos gobiernos.

Estos nuevos espacios de diálogo, de manera general, lograron sentar principios acordados por ambos gobiernos, como: respeto a los compromisos bilaterales en materia consular, a la soberanía de ambos países para cumplir sus leyes migratorias, a los derechos humanos y laborales de los mexicanos en Estados Unidos, a la unificación familiar y el cumplimiento de la reglamentación y los estatutos que protegen los derechos de las personas afectadas por leyes migratorias.⁸⁵ Sin embargo, en los hechos, como lo hemos visto, no se respetan del todo tales principios; pero aún así, no dejan de ser importantes para estudiarlos en este capítulo, pues nos llevan a determinar que se necesitan nuevas garantías para defender la vida de nuestros connacionales.

Es a partir de la reunión del Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares de la Comisión Binacional México-Estados Unidos, realizada en febrero de 1995 en Zacatecas, que las delegaciones representantes de México y Estados Unidos,

⁸⁵ Alfredo Ling Altamirano, Zedillo: mil días tratando de... op.Cit.p.162.

coincidieron en la utilidad de realizar consultas, y reiterar su voluntad para impulsar el proceso de diálogo bilateral sobre el problema migratorio. Asimismo, evaluaron los avances alcanzados durante la última reunión del Grupo de Trabajo celebrada en Washington, en octubre de 1994. En particular, acordaron fortalecer el Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares, como mecanismo que permite mantener una comunicación e intercambio de información permanentes sobre migración.

Sé reconoció la complejidad del fenómeno migratorio y la necesidad de atender sus diversas manifestaciones con un enfoque integral. Destacaron la importancia de incrementar la cooperación con respecto a problemas compartidos en la materia, así como tomar en cuenta la asimetría de sus economías y de sus mercados de trabajo. Las partes reafirmaron que una solución integral y duradera a la problemática migratoria está relacionada con el desarrollo y la estabilidad económica de México, por lo que se requiere de la cooperación para promover el crecimiento, el empleo y el bienestar, reconociendo el derecho soberano de cada uno de los países para proteger sus fronteras y aplicar sus leyes y reglamentos migratorios. Finalmente, reiteraron su firme compromiso con el respeto a la dignidad y la protección de los derechos humanos y las garantías individuales de los inmigrantes mexicanos en Estados Unidos, independientemente de sus status migratorio. Rechazaron la exclusión de los inmigrantes de los servicios educativos y los médicos de emergencia (esto por la polémica Propuesta 187); por lo que la delegación mexicana manifestó su preocupación por las tendencias prevalecientes en Estados Unidos, para promover reformas legislativas en el ámbito local, estatal y federal, que limiten los derechos de los inmigrantes indocumentados y el acceso a servicios sociales, incluso de aquellos que poseen la documentación debida.⁸⁶.

A partir de esta reunión, se lograron acuerdos y mecanismos de cooperación, en busca de hacer cumplir el cometido de la reunión de Zacatecas. Además, se acordó la realización de un Estudio Binacional sobre migración, mismo que se dio a conocer en

⁸⁶ Comunicado conjunto, “Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares de la Comisión Binacional México-EEUU”, Revista de Política Exterior, núm.46-primavera 1995, publicación trimestral, IMRED, México, p.302.

octubre de 1997. Éste aportaría información confiable para la acción de ambos gobiernos.

Sin embargo, más allá de los logros y buenas intenciones de la cooperación bilateral, por medio del diálogo; el relajamiento de la tensión del problema migratorio fue básicamente posible por el auge sostenido de la economía estadounidense, que absorbía vorazmente la mano de obra indocumentada, realidad constante que no se podrá evitar al enfrentar el tema migratorio.

A continuación se desarrollan estas vías de comunicación bilateral, que prevalecieron en la administración de Ernesto Zedillo.

2.4.1. Acuerdos bilaterales

La conveniencia de mantener un diálogo y de crear nuevos canales de discusión con visión hacia el futuro, a fin de facilitar la cooperación bilateral en el logro de soluciones mutuamente beneficiosas frente al fenómeno migratorio, dio como resultado una serie de importantes acuerdos bilaterales sobre migración, que lejos de obtener una respuesta eficaz e inmediata al problema migratorio, ha logrado colocarlo en diversos espacios de diálogo, para conocerlo más a fondo y tenerlo presente cada año.

Enseguida se describen los acuerdos más importantes que se plasmaron en el periodo de Ernesto Zedillo.

2.4.1.1. Memorándum de Entendimiento sobre Protección Consular de Nacionales de México y Estados Unidos

Con el objetivo de fortalecer a los instrumentos jurídicos internacionales que apoyan a los consulados mexicanos en su labor de protección, como son la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, y la Convención México-Estados Unidos sobre Relaciones Consulares, se buscó llegar a un acuerdo bilateral que precisara con mayor detalle el compromiso hacia una política migratoria con pleno respeto a los

derechos humanos, específicamente facultades de los cónsules para asegurar su cumplimiento.

Con este fin, se convino el Memorándum de Entendimiento sobre Protección Consular, también conocido como Memorando de Acuerdo (MDA). Fue suscrito el 7 de mayo de 1996, durante la XIII Reunión de la Comisión Binacional, en México, por el Secretario de Relaciones Exteriores en turno, José Ángel Gurría y el Secretario de Estado estadounidense, Warren Christopher. El documento reiteraba la voluntad de ambos gobiernos para fortalecer la protección de los derechos humanos de los nacionales de los dos países. Se buscaba, principalmente, velar por los inmigrantes mexicanos, atendiendo situaciones que vulneren su integridad física, dignidad y seguridad cuando se encuentren en territorio estadounidense, independientemente de su situación migratoria.

Entre sus principios destacan:⁸⁷

1. La intención de promover y fortalecer las relaciones y la comunicación entre autoridades locales y consulados, de acuerdo con los instrumentos internacionales.
2. El deseo de fortalecer los mecanismos de enlace fronterizo y de consulta al interior. (Estos serán analizados en el punto 2.4.2.)
3. La necesidad de prever situaciones que afecten la integridad y seguridad de los migrantes, así como la importancia de contar con mecanismos institucionales adecuados para atender de manera efectiva dichas situaciones cuando llegaran a presentarse.

Para instrumentar dichos compromisos se contrajeron los siguientes acuerdos:

1. Proporcionar a todo individuo detenido por las autoridades migratorias notificación sobre sus derechos y opciones legales.
2. Facilitar la comunicación entre los representantes consulares y sus nacionales.

⁸⁷ Memorándum de entendimiento sobre protección consular de nacionales de México y Estados Unidos, S.R.E., 7 de mayo de 1996.

3. Procurar los espacios para la libre y plena comunicación entre los detenidos y sus representantes consulares.
4. Garantizar que se notifiquen a los representantes consulares los casos específicos que involucren la detención de menores, embarazadas y personas en situaciones de riesgo.
5. Facilitar a los funcionarios consulares estar en los juicios o procedimientos judiciales en que estén involucrados sus nacionales.
6. Impulsar la cooperación al más alto nivel para facilitar la investigación de incidentes violentos y graves relacionados con la protección consular de sus respectivos nacionales.

Gracias a este Memorandum, la discusión y evaluación de asuntos, problemas y tendencias relacionados con la protección consular y los derechos humanos de los nacionales de ambos países fue incluida dentro de los temas del Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares de la Comisión Binacional.

Cabe mencionar que este acuerdo bilateral se celebró como respuesta a un incidente ocurrido en el condado de Riverside, en California, el primero de abril de 1996, al final de una persecución de una camioneta con veinte indocumentados mexicanos, por parte de miembros del Departamento de Alguacil del Condado.⁸⁸ El suceso, ampliamente publicitado, causó indignación tanto en los gobiernos, como en las sociedades en ambos lados de la frontera. Esto llevó al Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares a tratar el tema de la violación de los derechos humanos de los migrantes y a negociar este Memorandum. Aunque este tipo de hechos seguirían ocurriendo con frecuencia tanto en la frontera, como en territorio de Estados Unidos, el caso de Riverside sentó precedentes en la forma en que México actuaría posteriormente frente a las acciones de las autoridades o los ciudadanos estadounidenses. Inmediatamente después del acontecimiento, el gobierno de México realizó una serie de acciones que incluían notas diplomáticas al gobierno de Washington, así como al de California y Riverside; críticas y discusión abierta del caso, por parte de los legisladores del Congreso mexicano; el establecimiento de contactos con organizaciones latinas y

⁸⁸ Rafael Fernández de Castro, "El incidente de Riverside", en Estudio Binacional, *op. Cit.* p.111.

chicanas para ejercer presión mediante la opinión pública; la reunión de funcionarios mexicanos con representantes del gobierno estadounidense, para pedir una revisión de los métodos y procedimientos para aplicar las leyes de migración en Estados Unidos y la intensificación de la capacitación en derechos humanos de los agentes de la Patrulla Fronteriza.⁸⁹

2.4.1.2. Declaración Presidencial Conjunta sobre Migración y Frontera

Las visitas y encuentros presidenciales constituyen el mecanismo privilegiado y de mayor trascendencia y relevancia política en la relación bilateral. Los segundos permiten revisar el estado general que guardan los nexos bilaterales, así como otorgar atención prioritaria a algún punto de la agenda.⁹⁰

Por ejemplo, durante sus encuentros, los presidentes Ernesto Zedillo y William Clinton señalaron su compromiso en la búsqueda de fórmulas que permitieran una convivencia armónica y la construcción de una frontera que acercara, y no separara, a las dos naciones, respetando los intereses legítimos y las soberanías de los dos países.⁹¹

Durante la primera visita de Estado del presidente William Clinton a México, en mayo de 1997, ambos mandatarios adoptaron una Declaración Conjunta sobre Migración, por medio de la cual comprometieron políticamente a sus respectivos gobiernos a realizar esfuerzos para garantizar la administración correcta y respetuosa del problema migratorio. La Declaración fue suscrita el 6 de mayo y fue el resultado del reconocimiento, por parte de ambos mandatarios, de que la migración de mexicanos a Estados Unidos constituye “una prioridad en la agenda bilateral”.⁹²

⁸⁹ Véase Idem p.113.

⁹⁰ SRE, Carpeta Informativa: Asuntos Bilaterales, México, Dirección General para América del Norte, 1998, p.29.

⁹¹ Idem

⁹² “Declaración conjunta adoptada por el Presidente de México y el Presidente de los Estados Unidos sobre Migración” Ciudad de México, 6 de mayo de 1997 en S.R.E., Carpeta de Documentos Migración, Dirección General para América del Norte, p.1

El documento demuestra la voluntad política de ambos países, expresada al más alto nivel, para administrar de una manera correcta y respetuosa el problema migratorio, tomando en consideración sus principales causas y consecuencias económicas y sociales en ambos países. Asimismo, los mandatarios reconocieron la importancia de mantener un diálogo fluido y constructivo, que condujera a propuestas específicas, a través de varios mecanismos que sirvieran como foros de consulta e intercambio de información.

También se puntualizaron los principios que debían regir la cooperación en la materia:⁹³

1. El derecho soberano de cada Estado a formular y aplicar sus leyes migratorias, de conformidad con el derecho internacional y en un espíritu de cooperación bilateral.
2. El pleno cumplimiento de los objetivos del Memorándum de Entendimiento sobre Protección Consular, suscrito en mayo de 1996, y
3. El compromiso con una visión integral sobre la administración del problema migratorio y la frontera común.

Con base en dichos principios, los presidentes reiteraron su compromiso de intensificar el diálogo y redoblar esfuerzos para alcanzar los siguientes objetivos:

1. Explorar vías para fortalecer los mecanismos y foros de consulta y cooperación que los dos gobiernos han establecido, a nivel nacional y local, en materia migratoria de protección consular.
2. Proteger los derechos de los migrantes e impulsar enérgicamente la procuración de justicia.
3. Garantizar la instrumentación de procedimientos seguros y ordenados para la repatriación de migrantes.
4. Formular y aplicar nuevas medidas para reducir la violencia a lo largo de la frontera; y proteger de los peligros de cruzar por lugares inhóspitos, incluyendo, una vigorosa campaña de información al respecto.
5. Combatir el tráfico y la falsificación de documentos.

⁹³ Ibid.

6. Lograr un enfoque integral de la migración entre los dos países, a través de estudios científicos, producto de la cooperación, que contribuyan a un entendimiento bilateral de este fenómeno.

Asimismo, la Declaración definió objetivos en materia de cooperación fronteriza, dando lugar a la iniciativa denominada “Nueva Visión de la Frontera”, que pretendía la planeación coordinada y la cooperación tendiente a alcanzar enfoques integrales de desarrollo, dentro de las comunidades fronterizas, buscando hacer de la región una zona de encuentros y de cooperación mutua.

La declaración es importante, en primer lugar, porque hace explícito el compromiso de los dos gobiernos para abordar el problema compartido de la migración, desde una perspectiva bilateral. En segundo lugar, el hecho de que esta declaración haya surgido desde la cúpula de poder en ambos países contribuyó a que este tema tomara prioridad en otras esferas gubernamentales, lo que se vería reflejado en más mecanismos, que procuraron seguir los principios y objetivos marcados en esta declaración, como es el caso del Memorándum de Entendimiento de la Comisión Nacional de Población y el Servicio de Inmigración y Naturalización o los Mecanismos de Enlace para Asuntos Fronterizos, los cuales serán analizados más adelante.

2.4.1.3. Memorándum de Entendimiento acerca de los Mecanismos de Consulta al Interior

Este acuerdo se firmó el 11 de junio de 1998, durante la XV Reunión de la Comisión Binacional, en Washington, D.C., para formalizar e institucionalizar los Mecanismos de Consulta sobre funciones del Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN) en adelante y Protección Consular, denominado también Mecanismos de Consulta al Interior.

El documento reconoce que la red consular mexicana establecida en Estados Unidos y las oficinas de Distrito del SIN deben trabajar dentro de un espíritu de cooperación y

respeto mutuo, en la aplicación de la ley y en el ejercicio de la protección consular. Asimismo, dicta que el objetivo de estos mecanismos es resolver los problemas que surjan a nivel local, vinculados con el otorgamiento de la protección consular, el respeto a los derechos humanos de los migrantes, la conducta de los agentes de la Patrulla Fronteriza y oficiales de Distrito del SIN; la repatriación segura y ordenada y la atención de quejas relacionadas a la conducta de las autoridades competentes de ambos países.⁹⁴

Para cumplir el objetivo planteado, la SRE y el SIN adoptaron una serie de once principios y lineamientos que rigen la integración y el desarrollo de los mecanismos. Éstos deberán ser dirigidos conjuntamente por los Directores de Distrito del SIN y los Jefes de la Patrulla Fronteriza por la parte estadounidense, y los Cónsules Generales o Cónsules de Carrera de México. Cada Mecanismo de Consulta al Interior podría determinar qué otras entidades locales, públicas o privadas podrían participar en sus reuniones. Además, los encuentros podrían ser organizadas de mutuo acuerdo, a nivel local y regional.⁹⁵

Entre sus propósitos, está el de realizar foros útiles para atender casos individuales de quejas en que se vean involucrados nacionales de México y Estados Unidos, así como recibir y resolver otros problemas de interés común entre los dos países. Cabe señalar que se reconoció la necesidad de observar en todo momento las leyes de cada nación y los acuerdos internacionales aplicables. La relevancia del documento está en el hecho de que se haya logrado negociar un mecanismo por el cual se vigilara la conducta de los agentes de la patrulla fronteriza y oficiales de Distrito del SIN y se atendieran quejas relacionadas a la conducta de las autoridades competentes de ambos países. Es decir, Estados Unidos y México han permitido cierta flexibilidad en su capacidad soberana en pro de la protección de los derechos humanos de los migrantes. Es de observar que los Mecanismos de Consulta al Interior fueron pensados para solucionar los problemas que de manera local se presentaran y en el momento que ocurren.

⁹⁴ “Memorándum de Entendimiento sobre Mecanismos de Consulta sobre funciones del servicio de Inmigración y Naturalización y protección Consular”, en La relación migratoria México-Estados Unidos. Recopilación de Documentos, 1995-1999, México, S.R.E., 1999,p.57.

⁹⁵ Ibid.p.58.

2.4.1.4. Memorándum de Entendimiento entre el Consejo Nacional de Población y el Servicio de Inmigración y Naturalización

Este documento fue suscrito el 11 de junio de 1998, en Washington, D.C., entre la Secretaría de Gobernación, a través del Consejo Nacional de Población (CONAPO) y el SIN con el fin de llevar a cabo programas de cooperación e intercambio técnico, que buscaran mejorar la formulación de las políticas públicas sobre asuntos migratorios. El Memorándum fue el resultado del compromiso adquirido por ambos gobiernos en la Declaración Presidencial Conjunta sobre Migración, (ya descrito), de continuar el diálogo y la cooperación científica sostenida para desarrollar una visión integral de investigaciones conjuntas, así como el intercambio de información, conocimientos técnicos y estadísticos sobre el fenómeno migratorio.⁹⁶

Entre los objetivos principales, destacó el desarrollo de programas de cooperación científica y técnica entre investigadores de alto nivel de ambos gobiernos, para reforzar las actividades de recopilación y análisis de datos en materia migratoria, y desarrollar una mejor comprensión del fenómeno migratorio. Además, se buscó desarrollar un programa conjunto utilizando datos gubernamentales, implementado a través de mecanismos definidos de común acuerdo sobre lo siguiente:⁹⁷

1. Medición del flujo de migrantes en ambas direcciones, así como de sus características sociodemográficas.
2. Análisis de las comunidades transnacionales y de las relaciones económicas y sociales que inician y sostienen la migración entre ambos países.
3. Estudio de los mercados laborales bilaterales en las ciudades fronterizas vecinas y entre las comunidades en el interior de Estados Unidos y México.
4. Investigación de los impactos de los migrantes a lo largo de la frontera Estados Unidos- México.

⁹⁶ “Memorándum de Entendimiento entre la Secretaria de Gobernación CONAPO de los Estados Unidos Mexicanos y el Servicio de Inmigración y Naturalización de Estados Unidos de América”, en Recopilación de Documentos, 1995-1999, op. Cit., p.63.

⁹⁷ Ibid.p.66.

5. Estudio sobre la generación, transferencia y uso de remesas enviadas por los mexicanos que trabajan en Estados Unidos a las familias y comunidades de México.

La importancia del Memorándum radica en el hecho de que busca normar los esfuerzos conjuntos en la búsqueda de una percepción bilateral del fenómeno migratorio. Desde el Estudio Binacional se reconoció la utilidad de realizar investigaciones conjuntas tendientes a homogeneizar la forma en que se percibe este fenómeno, ya que ésta es la única forma de lograr políticas más objetivas y, por lo tanto, eficaces en la solución de los problemas derivados de la migración.

2.4.1.5. Memorándum de Entendimiento contra la Violencia Fronteriza y Lineamientos del Mecanismo de Revisión sobre Violencia Fronteriza

El Memorándum de Entendimiento contra la Violencia Fronteriza refleja la preocupación de los gobiernos de México y Estados Unidos ante los graves incidentes registrados en la frontera de ambos países en septiembre de 1998. Fue suscrito el 15 de febrero de 1999, en el marco de la visita del presidente William Clinton a Mérida, Yucatán, por la Canciller mexicana, Rosario Green, y la Procuradora General de Justicia de los Estados Unidos, Janet Reno. Entre los compromisos asumidos en el documento destacan:⁹⁸

1. Continuar una vigorosa administración de justicia en situaciones en las que los migrantes y las comunidades fronterizas presenten quejas sobre actos de violencia cometidos en contra de migrantes mexicanos, así como en casos de acciones ilegales y ataques en contra de oficiales encargados de la aplicación de la ley.
2. Intensificar los esfuerzos de cooperación para prevenir futuros incidentes de violencia, ataques y situaciones que pongan en peligro la vida de las personas a lo largo de la frontera, así como investigar cualquier incidente que ocurra.

⁹⁸ “Memorándum de entendimiento entre el gobierno de Estados Unidos Mexicanos y el gobierno de los Estados Unidos de América sobre cooperación en contra de la violencia fronteriza”, en Recopilación de Documentos 1995-1999, op.Cit.,p.67s.

3. Avalar acciones de cooperación fronteriza que incluyan el desarrollo de procedimientos entre agencias federales encargadas de la aplicación de la ley en ambos lados de la frontera para responder, cada uno en su propio territorio, a solicitudes de ayuda, cuando se presenten incidentes que involucren actividades transfronterizas que pongan en riesgo la seguridad pública.
4. Desarrollar programas de capacitación a nivel local de la frontera que incluyan, entre otras cosas, una mayor sensibilidad respecto a factores comunitarios y culturales.
5. Investigar en forma vigorosa e imparcial los incidentes a lo largo de la frontera que involucren fuerza, ataques y violencia, así como establecer un mecanismo que estimule a los oficiales encargados de la aplicación de la Ley en cada país, a presentar evidencias y testigos, así como aportar otras contribuciones en los procesos de investigación.
6. Facilitar la relación de trabajo entre cónsules mexicanos y los fiscales federales estadounidenses en la frontera.
7. Designar a un funcionario de alto nivel de la Secretaria de Relaciones Exteriores (SRE) de México y del Departamento de Justicia de Estados Unidos, respectivamente, para actuar como supervisor y punto de contacto único de cada gobierno en las investigaciones de casos de incidentes fronterizos altamente sensibles.

En cumplimiento con lo establecido en este memorándum y durante la reunión del Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares, celebrada en la capital oaxaqueña, los días 8 y 9 de septiembre de 1999, se acordó establecer lineamientos para reforzar la relación existente entre Cónsules de México y Fiscales Federales de Estados Unidos a lo largo de la frontera. Preocupados por las muertes y lesiones de migrantes en su intento por ingresar a Estados Unidos de manera indocumentada, ambas delegaciones reafirmaron su compromiso para adoptar todas las medidas factibles para reducir lo más posible los riesgos y peligros en la frontera. Se reconoció que estos esfuerzos deberán

continuarse a través de una estrategia que tome en cuenta las causas de la violencia y su impacto negativo sobre comunidades en ambos lados de la frontera.⁹⁹

De esta forma, los Lineamientos del Mecanismo de Revisión sobre Violencia Fronteriza, que se formalizaron en el marco de la visita del presidente Ernesto Zedillo a Estados Unidos, el 8 de junio del 2000, en la ciudad de Washington, D.C., incluyeron el adecuado seguimiento de los casos de violencia en contra de migrantes y oficiales en la región fronteriza. Su objetivo es el de servir como una guía para la interacción, comunicación y cooperación entre las instituciones correspondientes de ambos gobiernos en la investigación de presuntos brotes de violencia, agresiones e incidentes que ponen en peligro la vida, ocurridos a lo largo de la frontera en común.¹⁰⁰ Ambas partes colaborarían en contra de la violencia fronteriza, a través de comunicaciones abiertas apegadas a la ley, así como permitiendo que los procesos de investigación se desarrollen de un modo razonable, profesional y responsable. De esta forma, el Memorándum pretende formalizar y normar uno de los principales intereses compartidos entre México y Estados Unidos, que es el de combatir los incidentes de violencia fronteriza.

2.4.2. Mecanismos Bilaterales

Como parte de la intensificación del diálogo entre México y Estados Unidos en materia migratoria han resultado varios mecanismos que permiten instrumentar, en el nivel operativo, los acuerdos alcanzados en la negociación. Dichos mecanismos son instituciones en las que participan funcionarios de ambas nacionalidades.

A continuación se describirán los mecanismos bilaterales que se dieron en este periodo, los cuales ejemplifican claramente la institucionalización del diálogo entre los

⁹⁹ Véase “Comunicado conjunto de la reunión del Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares”, Oaxaca, México; 8-9 de septiembre de 1999, en Recopilación de Documentos 1995-1999, op.Cit., p. 108.

¹⁰⁰ “Mecanismo de Revisión de Violencia Fronteriza”- “Declaración Conjunta en relación a los mecanismos de Revisión sobre Violencia Fronteriza”, en S.R.E., La relación migratoria México-Estados Unidos. Recopilación de Documentos, 2000, México, S.R.E., 2000, p.16.

gobiernos de México y Estados Unidos para la atención del problema migratorio. “La intensificación de los contactos federales y locales han permitido dar pasos prácticos, coordinadamente, en el manejo cotidiano del fenómeno, contribuyendo así a prevenir el surgimiento de conflictos”.¹⁰¹ Sin embargo, no han desaparecido las decisiones unilaterales y los incidentes de violencia, pues siguen siendo recurrentes. Esto representa un continuo reto para ambos gobiernos, quienes tendrán que seguir buscando la forma de cooperar para alcanzar sus objetivos, sin dejar de lado sus particular forma de ver el complejo problema migratorio y sus intereses propios.

No está de más mencionar las reuniones interpalamentarias como otro ejemplo de las diferentes instancias del poder Ejecutivo que se involucran y que son un medio útil para aumentar las discusiones en materia migratoria. Desde 1961, este espacio ha reunido anualmente a los legisladores de ambos países, alternativamente en México y Estados Unidos. Al final de cada sesión, se suele emitir un comunicado conjunto, en el que se plasman los resultados del foro. A partir de 1994, las interpalamentarias han registrado una evaluación muy positiva y han acordado reunirse a nivel de Comisiones y en grupos reducidos, para el análisis compartido de temas de interés común. En el marco de estas reuniones, se han creado diversas instancias de cooperación, que responden a la interacción que se produce en la frontera como: la Conferencia de Gobernadores Fronterizos, la Reunión de Alcaldes y Presidentes Municipales Fronterizos, la Reunión de Procuradores Fronterizos, la Reunión para Alcaldes Mexicanos y los Mecanismos de Enlace Federal sobre incidentes Fronterizos.¹⁰²

2.4.2.1. Comisión Binacional

Después de las Reuniones Presidenciales, la Comisión Binacional México- Estados Unidos es el mecanismo más importante de la relación bilateral, debido, entre otras causas, al interés que han concedido ambos gobiernos. “La Comisión surgió de la apremiante necesidad de instaurar de manera oficial un mecanismo bilateral con

¹⁰¹ Francisco Alba, “Emigración: la respuesta gubernamental”, en Luz María Valdés, (coord), Población y Movimientos Migratorios, México, SEGOB, 2000, Vol. IV, p.193.

¹⁰² Idem p.250.

reuniones periódicas y donde pudieran ser discutidos ampliamente los temas que conciernen y preocupan a ambos gobiernos”.¹⁰³ Dentro de la Comisión Binacional se busca fortalecer el diálogo entre los dos gobiernos y promover la atención sistemática de los diversos temas de la agenda bilateral. Sin embargo, este diálogo también permite el desacuerdo respetuoso y el planteamiento de alternativas para alcanzar nuevos consensos.

Esta Comisión fue establecida por los presidentes Ronald Reagan y José López Portillo, durante la reunión que sostuvieron el 8 de junio de 1981 en Washington, D.C., donde acordaron la instalación de comisiones sectoriales (grupos de trabajo) en las diferentes ramas que conforman la relación bilateral, y la creación de una reunión global política, que normaría las condiciones de aquellas. Dado que ambos presidentes deseaban darle a dicha junta el más alto nivel posible, se decidió que ésta sería presidida por el Secretario del Departamento de Estado y el de Relaciones Exteriores; que en ese entonces eran Alexander Haig y Jorge Castañeda, respectivamente.¹⁰⁴

Así se creó la Comisión Binacional México-Estados Unidos, cuya primera reunión se realizó el 23 de noviembre de ese año, en la Ciudad de México. Había sido planeada como un mecanismo simple y flexible, que se reuniría una o dos veces por año, en la cual las partes podrían discutir asuntos que requirieran de atención prioritaria.¹⁰⁵ Cada reunión anual tiene duración de uno o dos días, donde cada delegación incluye a varios miembros del gabinete presidencial y a otros directores de alto nivel, expertos en su área y con la experiencia suficiente para discutir objetivamente y tomar medidas pertinentes. Dichos oficiales se reúnen tanto en sesiones plenarios, como en sus respectivos grupos de trabajo, para discutir los diversos asuntos bilaterales que tienen tanto un impacto

¹⁰³ Germán Padilla, Evolución del tratamiento Bilateral del Fenómeno Migratorio a partir de la creación del Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares de la Comisión Binacional México-Estados Unidos, tesina, México, IMRED, 1996, p.2.

¹⁰⁴ S.R.E., Acciones y futuro de los mecanismos bilaterales, Documento de la Subsecretaría de Relaciones Exteriores para América del Norte y Europa, p. 1.

¹⁰⁵ Se pretendía que la Comisión se reuniera al menos una vez al año, aunque no se cumplió. Las reuniones se han llevado a cabo en las siguientes fechas: I, nov. 1981, II agost. 1982, III abr. 1983, IV abr. 1984, V jul. 1985, VI ene. 1987, VII agostó. 1989, VIII agostó. 1990, IX, sep.1991, X jun. 1993, XI may. 1994 XII may. 1995, XIII may. 1996, XIV may. 1997, XV jun. 1998, XVI jun. 1999, XVII may. 2000, XVIII sep. 2001, XIX nov. 2002, XX nov. 2003.

interno como internacional. En espera de cada reunión de la Comisión, cada grupo de trabajo se mantiene en contacto y desarrolla una agenda que sirve de base a las discusiones realizadas durante las sesiones. Ciertos grupos, como el de migración y asuntos consulares, el de salud y el de ciencia y tecnología, se reúnen adicionalmente varias veces al año.

La Comisión se ha ido transformando a través del tiempo y de acuerdo a las circunstancias de ambos países. En la última reunión en noviembre de 2003 contó con 14 grupos de trabajo que abarcan los asuntos bilaterales más importantes. Entre estos figuran migración, política exterior, administración de justicia y cooperación antinarcótico, seguridad y asuntos fronterizos, comercio y asuntos económicos, energía, ciencia y tecnología, educación y cultura y asuntos laborales.¹⁰⁶

A partir de 1989, la Comisión experimentó varias transformaciones, llegando a definirse cuatro principales metas dentro de la relación bilateral: primera, ser un mecanismo que permita revisar el estado general de la relación; segunda, avanzar en la cooperación en distintas áreas de la relación; tercera, delegar a la SRE y al Departamento de Estado la función de coordinar las dependencias de gobierno involucradas y; cuarta, concientizar a los funcionarios participantes sobre la complejidad e intensidad de la relación entre ambos países.¹⁰⁷ Esto ha llevado a la Comisión a ser un mecanismo extraordinario para coordinar el manejo de la relación entre México y Estados Unidos, ya que facilita la labor de las secretarías de Estado, al delegar funciones de una forma clara y ordenada.

Desde la primera reunión de la Comisión, el tema migratorio se abordó en todas las reuniones del Grupo de Trabajo sobre Asuntos Políticos y Sociales; pero, su discusión se limitaba a la protección de los derechos humanos de los trabajadores inmigrantes. Es decir, la delegación mexicana se ocupó de externar su preocupación ante los cambios en

¹⁰⁶ <http://www.migracioninternacional.com> 12-02-2004.

¹⁰⁷ Rafael Fernández de Castro, "Perspectivas teóricas en los estudios de la relación México- Estados Unidos", en La política exterior de México, enfoques para su análisis, México; COLMEX-S.R.E., 1997, p.61.

la legislación migratoria de Estados Unidos, mientras que los delegados estadounidenses sólo se dedicaron a explicar y justificar sus iniciativas en la materia, sin que ninguna de las partes buscara darle un tratamiento más profundo al problema.

En 1987, el gobierno estadounidense invitó a su contraparte mexicana a colaborar en la recién aprobada enmienda de la Ley para la Reforma y Control de la Inmigración (IRCA, por sus siglas en inglés) El gobierno mexicano se negó a participar, debido a su inconformidad sobre las Visas H2A incluidas en dicha legislación, pero buscó intensificar su interacción con las autoridades estadounidenses.

Es por esto que la delegación mexicana insistió, durante la VII Reunión de la Comisión en 1989, en crear un foro para dar un seguimiento conjunto a la aplicación de la IRCA. Este foro sería el Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares, en donde se comenzó a incrementar el flujo de información – sobre sus respectivas políticas migratorias y datos útiles para impartición de justicia o la protección de los migrantes- y de demandas en el tema migratorio, y se aceptaron los derechos y obligaciones que cada país adquiriría en los procesos de negociación.¹⁰⁸

En cuanto a su estructura, en 1987 el Grupo fue dividido en dos Subgrupos. Un Subgrupo “A” fue encargado de los asuntos laborales, para dar seguimiento a la aplicación de la IRCA en cuanto a los temas de contratación de trabajadores con visas H2A y las condiciones de trabajo imperantes. El Subgrupo “B” fue creado para analizar las cuestiones de seguridad y derechos humanos de los nacionales de ambos países, así como para dar seguimiento a los incidentes fronterizos. En 1989 se creó el Subgrupo “C”, con el fin de discutir y atender la problemática de los inmigrantes indocumentados, que procedían de terceros países, y que transitaban por el territorio mexicano con el fin de entrar ilegalmente a Estados Unidos. Posteriormente, el 26 y 27 de noviembre de 1990, los presidentes Carlos Salinas y George Bush acordaron, en una reunión realizada en Monterrey, Méx., crear una nueva sección en el grupo de Trabajo, debido al aumento de los incidentes en la frontera, denominado Grupo de Alto Nivel sobre Violencia en la

¹⁰⁸ Gabriela Y. Castañon García, Migración México- Estados Unidos: Cooperación bilateral para un problema compartido, tesina, México, IMRED, 1998, p.40.

Frontera, despojando así al Subgrupo “B” de la responsabilidad de tratar el tema de la violencia fronteriza. Sin embargo, a partir de 1994, durante la XI Reunión de la Comisión, se disolvieron todos los subgrupos antes mencionados, estableciéndose un solo grupo coordinado conjuntamente por la Subsecretaría de Asuntos Bilaterales de la SRE y la Subsecretaría de Población y Servicios Migratorios de la Secretaría de Gobernación.¹⁰⁹

A partir de la primera reunión del Grupo, durante la administración de Ernesto Zedillo, celebrada en Zacatecas, los días 13 y 14 de febrero de 1995, el tratamiento bilateral de la migración adquirió un nuevo dinamismo. Se aclararon interpretaciones de ambas partes sobre la forma en que cada país abordaba el tema migratorio, buscando un enfoque integral, en el que se tomasen en cuenta la asimetría de las economías y de los mercados de trabajo de las dos naciones.¹¹⁰ Gracias a esto, fue posible definir una nueva agenda del problema migratorio y se promovió la idea de que era necesario salir del círculo vicioso “aplicación de la Ley-defensa de los derechos humanos”, para profundizar en la búsqueda de políticas que tuvieran una incidencia directa sobre las causas de la migración y no solamente sus efectos.

Esto es de gran relevancia, si se toma en cuenta que durante los años de “la política de no tener una política” el gobierno mexicano se había dedicado fundamentalmente a promover acciones para aminorar los impactos de los problemas derivados de la migración y a reaccionar ante las acciones del gobierno estadounidense – principalmente a través de las actividades de protección consular- y había dejado de lado la formulación de políticas, que tomasen en cuenta las causas estructurales de la migración. Es decir, no se tomaban en cuenta la complejidad del problema migratorio en el que la consideración de la oferta y la demanda de mano de obra mexicana, así como las redes familiares en Estados Unidos, son elementos esenciales para la planeación de políticas en la materia.

¹⁰⁹ Germán Padilla, *op. Cit.*, p.24.

¹¹⁰ Comunicado conjunto: “Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares de la Comisión Binacional México. E.E.U.U.”, en *Revista de Política Exterior*, núm.46, México, primavera 1995, publicación trimestral, IMRED, p.302

Puede decirse que este grupo de trabajo es el órgano más importante de consulta sobre asuntos migratorios, gracias a que los funcionarios encargados de la política migratoria y sus subordinados se reúnen con regularidad¹¹¹. Asimismo, es el foro idóneo para definir los lineamientos que guían los trabajos bilaterales en la materia, así como para evaluar periódicamente sus avances e identificar los retos a superar. Aunque el éxito del grupo depende evidentemente de la voluntad política de ambos gobiernos, creemos que sus recomendaciones pretenden sentar una base para la toma de decisiones en la materia.

2.4.2.2. Mecanismo de Enlace para Asuntos Fronterizos y Visión de la Nueva Frontera para el siglo XXI

Preocupados por atender los problemas e incidentes que enfrenta la relación cotidiana entre comunidades fronterizas, desde 1993, los gobiernos de México y Estados Unidos promovieron la creación de los Mecanismos de Enlace para Asuntos Fronterizos. Su creación se acordó dentro del marco de la Comisión Binacional y durante la III Reunión de Alto Nivel México-Estados Unidos sobre violencia en la frontera, celebrada en Washington, D.C., el 2 de junio de 1993. Se buscaba crear un foro en el que las autoridades de los tres niveles de gobierno de ambos países trabajaran, de manera permanente y coordinada, en la creación de esquemas de interacción, para brindar fórmulas de entendimiento en la superación de los problemas comunes. Su propósito central es la preservación y búsqueda de soluciones a los incidentes ocurridos en la frontera, así como la planeación de estrategias para la protección y seguridad de los ciudadanos de los dos países en la zona fronteriza.¹¹²

Estos mecanismos fueron creados para agilizar la solución de problemas sin la pesadez y la demora de los canales burocráticos convencionales. Reúnen a funcionarios

¹¹¹ Este grupo se reunió en mayo de 1996, en mayo de 1997, en junio 1998 en el marco de la XV Reunión de la Comisión Binacional en Washington, en junio 1999 en la XVI Reunión de la Comisión Binacional en México, en septiembre de 1999, en mayo del 2000 y en noviembre del 2002, en <http://www.migracioninternacional.com>.

¹¹² Francisco Alba, *art. cit.*, p.192.

locales, estatales y federales para analizar y, en ocasiones, resolver problemas fronterizos, incluyendo los migratorios. Participan autoridades federales de migración, aduanas y procuradurías de uno y otro país con jurisdicción en el área respectiva, así como las autoridades estatales y municipales fronterizas y otras entidades en función de la agenda.¹¹³ Los mecanismos son coordinados por los cónsules de ambos países en la frontera.

Como ya se abordó, en el marco de la Declaración Presidencial Conjunta sobre Migración y Frontera suscrita por los Presidentes Clinton y Zedillo, el 6 de mayo de 1997, se estableció el compromiso de los dos mandatarios para impulsar una nueva visión de la región fronteriza como espacio que puede transformarse en ámbito de cooperación, para el desarrollo integral de las comunidades fronterizas. Con este objetivo, ambos funcionarios reconocieron los amplios vínculos que unen a las dos naciones, en particular, a lo largo de los más de 3 mil kilómetros de frontera común. Se acordó también la necesidad de promover un desarrollo económico y social sustentable, así como el bienestar y la seguridad de las familias y comunidades localizadas en la línea divisoria; por último, consideraron a la frontera una región singular, en la que gran parte de los avances alcanzados se deben a los esfuerzos y la creatividad de los ciudadanos y los gobiernos locales.

En el Informe a los presidentes sobre Avances en la Iniciativa “Nueva Visión de la Frontera”, presentado el 10 de junio de 1998 se identificaron una variedad de iniciativas y desafíos (referentes a salud, desechos peligrosos, desarrollo urbano, transporte, visas, protección a migrantes, etc.¹¹⁴) que constituyen casos de estudio, a partir de los cuales se derivó esta iniciativa. El esfuerzo emprendido se construye sobre instancias de cooperación bilateral desarrolladas en los siguientes años y se sustenta en varios principios y líneas generales de acción (Principio del buen vecino, Visión Integral y Énfasis en la cooperación bilateral); estos subgrupos se reúnen en función de los asuntos

¹¹³ Gabriela Castañón, *op. Cit.* p.58

¹¹⁴ Véase “Informe a los presidentes sobre Avances en la Iniciativa “Nueva Visión de la Frontera”, 10 de junio, 1998.

a tratar, con el fin de buscar la facilitación en comunicación y llamar la atención de otros foros de consulta existentes, sobre diversos temas.¹¹⁵

En la XVII Reunión de la Comisión Binacional México- Estados Unidos, ambos países reconocieron el papel de los Mecanismos de Enlace en el seguimiento de los trabajos que se están realizando para dar cumplimiento a la iniciativa de la Nueva Visión de la Frontera, a través de la instalación de tres subgrupos de trabajo: desarrollo económico y social, migración y cruces fronterizos, y seguridad pública y protección civil. Adicionalmente, como parte de los esfuerzos para dar seguimiento a esta iniciativa, el 23 de noviembre de 1998, se creó el Grupo Intersecretarial de la Nueva Visión de la Frontera.

2.4.2.3. Mecanismo de Consulta sobre actividades del Servicio de Inmigración y Naturalización y sobre Protección Consular

Ante la necesidad de mejorar el conocimiento mutuo sobre las atribuciones y los procedimientos de las autoridades consulares de México y migratorias de Estados Unidos, en 1996, se establecieron estos mecanismos de consulta – también conocidos como Mecanismos de Consulta al Interior- entre los consulados y las direcciones de distrito del SIN y jefaturas de sector de la patrulla fronteriza. Entre febrero y marzo de 1996, se instalaron 22 mecanismos en diversas ciudades de Estados Unidos, donde México cuenta con presencia consular. Su propósito principal es fortalecer la protección de los derechos humanos de los migrantes y salvaguardar su dignidad, al atender de forma inmediata y en cada localidad cuestiones de procedimiento y aplicación de las leyes.¹¹⁶

Estos foros han permitido intercambiar información sobre los respectivos procedimientos migratorios consulares y el marco jurídico que los regula de manera más

¹¹⁵ Idem

¹¹⁶ SRE, Relación Bilateral México- Estados Unidos, Carpeta Ejecutiva, Dirección General para América del Norte, 2000, p.2.

sistemática, incluyendo la función de los cónsules en materia de protección. Con ellos se ha promovido la aplicación correcta de las leyes estadounidenses y se ha garantizado un mayor respeto a los derechos humanos de los migrantes, independientemente de su situación migratoria.

En el marco de la XIV reunión de la Comisión Binacional, celebrada en 1996, ambos gobiernos acordaron realizar tres Reuniones regionales en Estados Unidos, para evaluar el funcionamiento de los Mecanismos de Consulta sobre funciones del SIN y Protección Consular. La reunión destinada para discutir bilateralmente el trabajo de los mecanismos de la Región Central se llevó a cabo en el Paso, Texas, el 21 y 22 de octubre de 1997. La de la Región Oeste fue en Dana Point, California el 11 de diciembre de 1997; y la del Este en Atlanta, Georgia el 18 de febrero de 1998. Estas reuniones de evaluación siguieron realizándose anualmente con el propósito de revisar los avances alcanzados en estos mecanismos y las acciones a desempeñar en el corto y mediano plazo.¹¹⁷

Desde su creación se han llevado a cabo reuniones constantes dentro de los mecanismos y en varios casos, el SIN o la patrulla fronteriza han cambiado procedimientos, con base en planteamientos presentados por los cónsules en foros. También han dado orden, mediante el establecimiento de agendas específicas, a la relación cotidiana que mantienen los cónsules con las autoridades migratorias. En este sentido, los encuentros de Consulta al Interior han contribuido al proceso de institucionalización de la relación bilateral en la materia.

2.4.2.4. Conferencia Anual de Gobernadores Fronterizos

Desde 1980, se realiza en forma anual, alternativamente en México y Estados Unidos, una Conferencia entre los gobernadores de los seis estados fronterizos mexicanos (Baja California, Coahuila, Chihuahua, Nuevo León, Sonora y Tamaulipas) y los cuatro estadounidense (Arizona, California, Nuevo México y Texas) Estas

¹¹⁷ Gabriela Castañón, *op. Cit.*, p.54.

reuniones constituyen una iniciativa para el fortalecimiento de los lazos de amistad y cooperación entre los estados fronterizos de ambos países, el intercambio de experiencias y la identificación de oportunidades de negocios e inversión en el área. Por medio de este mecanismo, los gobernadores emiten declaraciones en las que establecen recomendaciones y compromisos, tendientes a promover acciones conjuntas en cuatro rubros: cruces fronterizos, medio ambiente, desarrollo económico y desarrollo social.

En este sentido, se crearon varios mecanismos bilaterales. En primer lugar, a efecto de continuar con los esfuerzos de cooperación bilateral realizados entre 1992-1994 y en el marco del Plan Integral Ambiental Fronterizo (PLAF), México y Estados Unidos impulsaron en 1995 la integración del Programa “Frontera XXI”. Se pretendía contar con un instrumento de coordinación de acciones tendientes a desarrollar proyectos de infraestructura ambiental en la frontera para el periodo 1995-2000. El objetivo principal era la promoción del desarrollo sustentable de la región, en beneficio de la salud y el medio ambiente. El programa estaba apoyado por otros mecanismos especialmente ideados para proteger el medio ambiente de la zona fronteriza. La Comisión de América del Norte (BANDAN) fue creada en acuerdos paralelos del TLCAN y constituyen la base de un nuevo régimen de desarrollo fronterizo y protección del agua y residuos municipales, con la participación directa de las comunidades y las autoridades estatales y municipales. Asimismo, se formó la Conferencia sobre desarrollo de infraestructura en la zona fronteriza México- Estados Unidos, que se realiza cada tres años y tiene como principal objetivo promover la inversión pública y privada en esta zona.¹¹⁸

La Conferencia Anual de Gobernadores Fronterizos forma parte de los esfuerzos bilaterales por hacer de la región fronteriza una importante zona de encuentro entre las sociedades de México y Estados Unidos, así como una vía ejemplar de cooperación intergubernamental. Su relevancia consiste en el reconocimiento valioso de los contactos transfronterizos existentes- principalmente comerciales- y en procurar brindar un marco institucional a dicha relación.

¹¹⁸ S.R.E., Carpeta de Documentos, Asuntos Fronterizos, Dirección General de América del Norte, 2000, p.45.

A manera de conclusión de este capítulo: la relación México-Estados Unidos fue buena durante la administración de Ernesto Zedillo, pero a pesar de esto, se marcaron dos polos de la relación. Por un lado, el conflicto y la discordia se hicieron presentes. Por el otro, mantuvieron el espíritu de cooperación surgido de la administración anterior, lo que se reflejó en la voluntad de ambos gobiernos, retórica por lo menos, de mantener la relación bajo control y de evitar que se contaminara por alguno de sus componentes conflictivos. Más que solucionarse, las inevitables diferencias entre México y Estados Unidos fueron administradas.

Por otra parte, la administración de Ernesto Zedillo cerró la vigencia de un régimen político de contornos semiautoritarios con un singular partido dominante y fuertes poderes presidenciales. Este fue el resultado del ambiente que se inició en las elecciones presidenciales del 02 de julio del 2000 en México y que además colocaron a nuestro país en el centro de atención internacional como el primer gran cambio político del nuevo siglo, aspecto trascendental en la relación con Estados Unidos y de importante influencia en el tema migratorio. A continuación desarrollaremos estos aspectos.

3. La relación México – Estados Unidos durante la administración de Vicente Fox Quesada (2000 – 2003)

Durante los tres primeros años de la administración de Vicente Fox la relación México- Estados Unidos marcó un alto grado de acercamiento y amistad a un congelamiento y distanciamiento.

El primer año de gobierno se dio un vinculo estrecho de cordialidad con Estados Unidos, principalmente en el tema migratorio, logrando colocar, por parte del gobierno mexicano, el diseño de un ambicioso acuerdo migratorio. El principal factor interno que influyó a crear este ambiente fueron las elecciones presidenciales en México.

En Estados Unidos la elección del 2 de julio del 2000 y el ascenso al poder de un candidato de un partido de oposición, creó un clima favorable hacia México sin precedente en la historia de nuestro país. Si se consideró que las relaciones entre ambos países fueron buenas con Carlos Salinas y Ernesto Zedillo, con Vicente Fox se proyecta una mayor oportunidad debido a que a partir de esa fecha, México forma parte de la comunidad democrática con toda plenitud lo que le da el respaldo de hablar de una nueva era en la relación bilateral, que se rige bajo un clima de confianza y diálogo institucional.

Por tal razón es importante retomar como antecedente inmediato de este periodo el proceso electoral que se dio en México, enfocado al papel que realizó Vicente Fox en este tiempo y que dio como resultado un cambio de gobierno. De tal manera, en este capítulo se aborda este aspecto desde la pre-campaña electoral de Vicente Fox, la cual sustentó el cambio político en México y que, finalmente, dio triunfo a una oposición en las elecciones presidenciales del 2000. Posteriormente, bajo este contexto de transformación electoral, revisaremos las tendencias imperantes en la escena bilateral, específicamente las orientaciones que se van configurando respecto al tema migratorio.

Continuamos con el significado del 2 de julio para México y su relación con Estados Unidos, a partir del cual inicia el gobierno del cambio y su política exterior, escenario donde se inicia una excelente amistad entre México y Estados Unidos para llevar a cabo una agenda migratoria activa.

El presidente George W. Bush (2001-2004) a gusto con México desde la época en que fue gobernador de Texas y en busca del floreciente voto latino, expresó su deseo de que hubiera “una relación especial” entre ambos países. Con este fin, poco después de asumir su cargo presidencial, rompió la tradición y eligió México para hacer su primera visita al extranjero. Posteriormente Vicente Fox sería el primer líder extranjero en hacer una visita de Estado a la Casa Blanca.

Cuando en febrero del 2001 los dos hombres se reunieron, de manera informal, en el rancho de Fox Quesada en San Cristóbal, Guanajuato, México, quedo establecido un grupo de trabajo bilateral sin precedentes, dedicado a la migración, cuyos miembros de primer nivel estaban encabezados por el secretario de Relaciones Exteriores Jorge G. Castañeda, el secretario de Gobernación, Santiago Creel, (parte del nuevo gabinete del cambio de gobierno) y por parte de Estados Unidos el secretario de Estado Colin Powell y el Procurador General, John Ashcroft. George W. Bush pronunció palabras que deleitaron a México, pues reconoció que el problema de las drogas, compartido por ambos países, se debía a la demanda estadounidense,¹¹⁹ y por otro lado, mostró una disposición irreplicable para colocar el tema migratorio como prioridad en la relación bilateral. Este encuentro marcó el comienzo de una relación cercana, estrecha, amistosa y llena de cooperación para conformar y llevar a cabo una agenda bilateral activa.

A partir de entonces la retórica va acompañada de encuentros presidenciales, grupos de trabajo, visitas no oficiales, platicas con autoridades estadounidenses, donde la prioridad fue colocar en la mesa de discusión un acuerdo migratorio que logrará atender el fenómeno y a su vez el reconocimiento y confianza en el gobierno del cambio.

¹¹⁹ <http://www.foreingnaffairs-esp.org>. 29/01/02

No obstante, conforme avanzaron las acciones, el resultado obtenido fue que las expectativas de un convenio migratorio amplio se vieran opacadas por la complejidad política estadounidense. Es decir, de manera bilateral el poder ejecutivo de ambas partes había sentado las bases para comprometerse en construir una política migratoria adecuada y real para el enorme problema, representado en un entusiasmo y urgencia del presidente de México, Vicente Fox, de trabajar el tema migratorio como prioridad bilateral, lo cual era correspondido por su contraparte estadounidense, George W. Bush, pero debido al ambiente interno que respiraba este país, la existencia de que tal política migratoria se veía lejos de realizarse. Para idear tal meta política entre México- Estados Unidos faltaba que el Congreso estadounidense se interesara por definir y trabajar en su elaboración, pero existieron otras prioridades políticas de más peso para la relación de ambos países que la discusión de un acuerdo migratorio, pues se visualizaba a destiempo del interés de Estados Unidos.

Por otra parte, un nuevo contexto, no sólo bilateral, sino internacional es el que se desata a raíz de dos acontecimientos; el primero, los actos terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York, y la intervención militar de Estados Unidos en Irak en el 2002, tales hechos transforman el ambiente internacional que desarrollaba Estados Unidos con el resto del mundo. El término seguridad nacional y combate al terrorismo toman lugar como prioridades en la política estadounidense y determinan la relación que tendrá este país con los demás. Hasta ahora sus alcances aún están en proceso, tanto de planeación como aplicación. Para México se representó en la redefinición de la relación bilateral y con ello de la agenda migratoria con Estados Unidos.

3.1. El contexto interno: el cambio de gobierno en México

El sistema político mexicano ha ampliado e incorporado nuevos actores, a través de un largo, lento y conflictivo proceso de apertura, impulsado a veces desde el poder y otras desde la oposición política y la sociedad misma. Como consecuencia de este desarrollo, en la actualidad el sistema político mexicano incluye muchas instituciones y actores independientes del Estado, del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y del

gobierno; que conformaban el sistema político mexicano tradicional. El Conjunto Estado–PRI–gobierno lo era todo; el PRI constituía el eje único del sistema de partidos, ganando siempre todas las elecciones: la mayoría de las veces con los votos populares, y otras menos con los resortes del poder y la alteración de resultados. Con el objeto de mostrar una fachada democrática al sistema, se alentaba a los partidos de oposición y se introducían esquemas que facilitarían su participación en los cuerpos legislativos; pero no tenían oportunidad de llegar al gobierno.¹²⁰

En tiempos recientes, la asimilación de la expresión “sistema político mexicano” al conjunto Estado-PRI-gobierno ha dejado de tener vigencia y se ha convertido en un velo que encubre una nueva realidad: que el sistema político se ha abierto e incorporado nuevos actores, en un significativo proceso de apertura, en cuyo desarrollo se encuentran, entre otros actores, los grupos políticos opuestos al régimen, que son posiblemente los más importantes en las fases iniciales de toda apertura.¹²¹

Con base en lo anterior, los partidos políticos de oposición al PRI, han obtenido gran terreno en la vida política de los mexicanos, logrando colocarse como una opción fuera del partido hegemónico. Su esfuerzo se ha basado por la vía electoral, por medio del voto democrático, por la elección libre. Por ello, en nuestro país, en recientes años, se han vivido reformas electorales de cambio, que son parte del camino hacia una transición a la democracia.¹²²

Bajo este esquema, el entorno político electoral para las elecciones presidenciales del 2000 en México representaron el triunfo máximo de la transformación en la historia de la lucha política en México. Durante los últimos veinte años, esta modificación política puede resumirse así: partidos políticos en plural, distintos y auténticos, acuden a las

¹²⁰ Véase, Alfonso Rojas Morales, “Los cambios del sistema político mexicano”, en: Bien Común y Gobierno., México, agosto 1999, p. 15.

¹²¹ Véase, Ibid. p.p.16-17.

¹²² Se concibe a la transición democrática como: “Un proceso profundo de cambio, donde un periodo de sustitución pacífica y negociada de los viejos mecanismos verticales y autoritarios de control político por un auténtico régimen de partidos plural, representativo, sustentado en elecciones libres, transparentes, capaces de devolver al elector el principal derecho del ciudadano: elegir a sus gobernantes”, en Luis Salazar C. (coord) México 2000: alternancia y transición a la democracia, Cal y Arena, México, 2001,p.28.

elecciones; en ciertos comicios ganan algunas posiciones legislativas y en otras conquistan posiciones de gobierno; desde ahí promueven reformas que les dan derechos, seguridades y prerrogativas. Los partidos, fortalecidos, participan en nuevas elecciones donde se hacen de más posiciones y lanzan un nuevo ciclo de exigencias y reformas electorales, lo que lleva a una fase del cambio político en México.¹²³

El arranque puede ubicarse en 1977, cuando se da un proceso que se desarrolla en una misma dirección, democratizando, fortaleciendo partidos y cuyos momentos de expansión se cristalizaron en las negociaciones y reformas electorales. “La intención de las reformas era, por una parte fortalecer las opciones organizativas existentes, pero también permitir la entrada al juego electoral de fuerzas reales que se desplegaban sobre todo en la acción social y sindical.”¹²⁴ A partir de entonces, poco a poco, varios contingentes de todas las ideologías, se incorporaron a la vida electoral, la ensancharon, y construyeron nuevas alternativas o fortalecieron las existentes. En particular, las elecciones, en ciertas regiones del país, presentaban síntomas cada vez más acusados y claros de competitividad, de verdadera disputa por el gobierno y las posiciones legislativas. El calendario electoral mexicano se reveló como uno de los más abigarrados y abundantes, y un camino del cual surgieron una larga colección de novedades democráticas: alcaldes de la oposición en las ciudades en el norte, en el sur y en la capital del país; cámaras estatales con mayoría de oposición, partidos vigorosos y ciudadanos conscientes del uso de su voto.¹²⁵ “Es decir, la normalización electoral trajo un efecto social, político y cultural, cuyas consecuencias son: la experiencia de la pluralidad, la competencia, la cohabitación y el cambio en el gobierno”.¹²⁶ Todo ello, apareció primero en los municipios y estados antes que a escala nacional.

¹²³ José Woldenberg. “Seis tesis sobre la transición a la democracia”, en José Woldenberg. La construcción de la democracia, México, Plaza Janés, 2002, p.22.

¹²⁴ Ibid. p.24.

¹²⁵ Antes del 2 de julio el cambio político había arrojado un nuevo mapa gubernativo y de representación. Los meses previos a julio, el PAN gobernaba el 29.6% de la población en el nivel local; el PRI, el 46.7%; el PRD, el 20.7%; el PT, el 0.52% y el PVEM, el 0.36%, en Ricardo Becerra, Pedro Salazar, José Woldenberg, La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas, México, Cal y Arena, 2da. Edición, 2000, p.498.

¹²⁶ Idem p.25.

En este escenario de transformación electoral siguió la contienda presidencial del 2000, significando la prueba máxima de la alternancia política vivida en nuestro país, parte esencial de un ambiente de cambio dirigido hacia la transición democrática.

La campaña política que conduciría a las elecciones del 2 de julio de 2000 fue la más larga de la historia de México. En 1997, se destapa como contendiente a la presidencia Vicente Fox, siendo gobernador de Guanajuato, lo que significó el inicio de su carrera pre-electoral, la cual marcó las herramientas publicitarias que caracterizaron su campaña electoral. Por otro lado, Cuauhtémoc Cárdenas, recién ganador de las elecciones de la capital, se le visualiza como posible candidato de su partido, mientras que el PRI, se nota un poco lento ante el adelanto electoral. Posteriormente, después de un proceso interno de algunos partidos políticos para elegir sus candidatos presidenciales, el 19 de enero del 2000, se registraron, ante el Instituto Federal Electoral (IFE), once partidos políticos nacionales; de los cuales hubo dos alianzas; la Alianza para el Cambio (PAN y PVEM) respaldó la candidatura presidencial Vicente Fox; la Alianza por México (PRD, PAS, CD, PT, PSN), la de Cuauhtémoc Cárdenas, y cuatro candidatos individuales: Francisco Labastida por el PRI, Manuel Camacho del PCM, Porfirio Muñoz Ledo fue por el PARM y Gilberto Rincón Gallardo por DS.

El desarrollo de las elecciones del año 2000 fueron limpias por su organización, por sus instrumentos, por la vigilancia y por la serie de candados y previsiones que impuso la ley. En cuanto a su resultado, México pudo hacer lo que antes no se creía: transmitir el gobierno federal de un partido a otro mediante elecciones libres. Los comicios limpios ya eran una realidad; faltaba la prueba del reconocimiento, la alternancia y la aceptación de triunfos y derrotas, escenario que se plasmó el 2 de julio del 2000. A partir de entonces, los resultados electorales en México ya no pueden ser explicados a partir de manipulaciones o de fraudes, sino de los méritos de candidatos, campañas y partidos.

El 2 de julio significó, entre otras cosas, una caída contundente para el PRI, se le venció electoralmente y ello significó también una gran derrota política. Así, llegó a su fin la etapa del partido de Estado y, con este hecho, perdió el “dudoso privilegio” de ser

el grupo político con más tiempo en el gobierno. Llegó a su fin la estrategia de “cambiar para no cambiar”, que lo mantuvo en el poder durante todo el siglo veinte. A lo largo de su historia, el PRI, y sus antecesores el PNR y el PRM, monopolizaron la vida política nacional y albergaron proyectos económicos y sociales de muy diversos signos: al cardenismo, al alemanismo; el autoritarismo de Gustavo Díaz Ordaz; el populismo de Luis Echeverría Álvarez y los saqueos de José López Portillo. Ahora, con las elecciones del 2000, el neoliberalismo se queda y el PRI pierde el gobierno. “Se cambia el instrumento y se modifican las reglas del juego, pero se mantiene el mismo proyecto”.¹²⁷

Lo anterior originó otro argumento, inmediato al triunfo de Fox, que se sustentó en la esperanza de un cambio dirigido a una transformación en el estilo de gobernar. Como lo manejó el candidato triunfador en campaña, de llegar a la presidencia se dejaría atrás las viejas costumbres del PRI para dar paso a un cambio de gobierno que llevaría a México a su estabilidad general. Este mismo ambiente de transformación y cambio lo plasmo en las relaciones exteriores con Estados Unidos. Sustentando una relación México- Estados Unidos llena de cooperación y lejos de imposiciones unilaterales pasadas, además de anteponer los temas primordiales de la agenda binacional: el TLCAN, la migración y el narcotráfico.

A continuación abordaremos el tema migratorio desde la campaña electoral de Vicente Fox.

3.1.1. Vicente Fox Quesada y su campaña política

Vicente Fox Quesada nació el 2 de julio de 1942 en la ciudad de México, a los tres días de haber nacido sus padres lo llevaron al Rancho San Cristóbal, Guanajuato. Es el segundo de nueve hermanos, todos criados en un ambiente pueblerino de trabajo de

¹²⁷ Jesús Zambrano Grijalva, “Los saldos del 2 de julio”, en Arturo Anguiano (coord.), Después del 2 de julio ¿Dónde quedó la transición?, U.A.M, México, 2001 p.9.

campo. Cursa sus estudios en el Instituto La Salle y luego en el Instituto Lux de padres Jesuitas en León, Guanajuato.

Hacia 1960, se traslada a la ciudad de México para ingresar en la Universidad Iberoamericana. En 1964 termina la carrera de administración de empresas; en ese tiempo comienza a trabajar en la Coca Cola, razón por la que se aparta de la universidad y no concluye sino hasta 1999.¹²⁸

Después de cinco años de recorrer toda la república, regresa a la ciudad de México, para ocupar durante un año la gerencia de operaciones, y luego pasa a desempeñarse como director de mercadotecnia en la Coca Cola. Por su trabajo meritorio en el área de mercadotecnia, lo envían a Harvard a estudiar un diplomado de alta gerencia. Tres años más tarde, ocupa la presidencia de la compañía, cargo que ejerce desde 1974 hasta 1979. Este puesto le permite realizar viajes a Estados Unidos y a varios países de América Latina, que fortalecen su visión del continente.¹²⁹

A principios de la década de los ochenta regresa a San Cristóbal, a su rancho, donde dedica su tiempo al trabajo del campo y empieza a involucrarse en la situación que atravesaban los pequeños y medianos empresarios, así como los problemas a los que se enfrentaban los ejidatarios y campesinos, lo que hace que la invitación a participar en política no fuera algo tan ajeno a sus inquietudes. Posteriormente, en 1987 conoce a Manuel J. Clouthier, “Maquío”, para entonces candidato a la presidencia por el Partido Acción Nacional (PAN), quien lo incita a integrarse al partido. Para 1988, ya dentro del partido, inicia su carrera política, al lanzarse como diputado por el PAN. Desde entonces hasta su candidatura por la presidencia, Fox rompió viejos moldes de su propio partido. No se sometió a los tiempos tradicionales del PAN, no esperó la apertura del procedimiento de selección interna, ni la formulación de la plataforma electoral panista. Creó, al margen del partido, una estructura ciudadana; “Amigos de Fox”, que para

¹²⁸ Francisco Ortiz, Comprender a la gente. Por qué ganó Fox. México, Ed. Nuevo Siglo-Aguilar, 2002, p.p.83-84.

¹²⁹ Ibid., p.p.85.

muchos constituía una suerte de “partido paralelo”.¹³⁰ Estos aspectos se desarrollarán en el apartado siguiente.

En 1994, en campaña política por la gubernatura de Guanajuato, buscó convergencias con otras fuerzas políticas, para desenmascarar los juegos sucios del partido presidencial, con el fin de destronarlo del poder. Este hecho se vuelve a presentar cuando, en 1995, gana la gubernatura de Guanajuato. Hace un llamado a todas las fuerzas de oposición y a la sociedad mexicana a “construir la gran nave opositora que permitiera sacar al PRI de Los Pinos y llevar a un demócrata a la silla presidencial”.¹³¹

El 6 de julio de 1997, inicia su lucha para lograr la candidatura del PAN. El arranque anticipado de su campaña genera sorpresas y obliga al PRI a introducir cambios en su ritmo habitual. Además, con la conformación del grupo Amigos de Fox, organización ciudadana que apoya hasta el fin al candidato, representa los elementos que hicieron desde el principio una campaña electoral distinta y atractiva para la sociedad civil. “Se les adelantó a todos, dentro y fuera del partido”, señaló Ernesto Ruffo, exgobernador panista de Baja California y quien fue coordinador de la campaña foxista en ese estado, durante una gira de Fox por Ensenada “...ese fue su primer logro: romper con los esquemas tradicionales y adelantarse a los tiempos políticos del país”.¹³²

En este temprano inicio, Vicente Fox Quesada, militante del PAN, contó con un amplio margen que da la falta de obstáculos y confrontaciones; ni su partido, ni el gobierno de Ernesto Zedillo, ni el PRI tomaron, en un principio, al gobernador de Guanajuato como un serio contendiente, facilitando el lento, pero continuo avance, que en sus giras dentro y fuera del país realizaba.

Desde el destape al iniciar su pre-campaña, para colocarse como candidato del PAN a la presidencia, así como en su campaña para la contienda electoral, hasta las

¹³⁰ Véase, Francisco Ortiz Pinchetti, “Hacia el final de la campaña, Fox domó al PAN”, en Proceso, México, mayo 21 del 2000, p.17.

¹³¹ Véase Ibid.

¹³² Véase Francisco Ortiz Pardo, “En detalle, la gigantesca organización que mueve a Fox”, en Proceso, México, febrero 13 del 2000, p.28.

elecciones del 2 de julio del 2000, Vicente Fox se coloca como “el agente del cambio”, ante la opinión pública. Así también desarrolla una atmósfera de contienda electoral directa hacia el PRI, convirtiéndose en la principal fuerza opositora, que invita a crear la “Alianza por el Cambio”; pues al PAN se une el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), dando como resultado un grupo político de oposición, que se abre paso, con el objetivo de lograr un cambio histórico en el sistema político mexicano.

En tales condiciones, la idea de la gran alianza opositora cobró fuerza: había sido un tema de debate durante todo 1999, pero luego de las elecciones internas en el PRI, subieron de tono la tesis a favor: se argumentaba que sólo mediante una coalición unificada era posible derrotar al partido en el gobierno. Durante meses éste fue el tópico más recurrido y discutido entre los dirigentes de casi todos los partidos de oposición. Al final, los polos principales (PAN y PRD), no pudieron salvar sus diferencias y decidieron enfrentar las elecciones por separado; no obstante, de ese proceso de negociación y discusión pública surgieron otras dos configuraciones políticas, las coaliciones: Alianza por el Cambio (PAN y PVEM) y Alianza por México (PRD, PT, CD, PSN, PAS), que fueron las protagonistas de la elección del año 2000, junto con los cuatro partidos políticos nacionales: PRI, PD, PARM, DS.¹³³ La conformación de las dos alianzas alteró significativamente las condiciones de la competencia, ya que el PRI no fue el partido que contó con la mayor cantidad de recursos para su campaña. Con la suma de los montos de financiamiento de los partidos coaligados, el equilibrio financiero entre ambas coaliciones y el PRI se llevó a niveles ya no de equidad sino de igualdad: Alianza por el Cambio con 905.4 millones de pesos, el 30.2% del total. El PRI con 910.2 millones de pesos, el 30.3%, y Alianza por México con mil 24 millones de pesos, el 34.1%.¹³⁴

En la primera quincena de enero arrancó legalmente la campaña electoral para la Presidencia del país. La capacidad competitiva de las tres fuerzas mayores se mantuvo a lo largo de todo el trayecto; este hecho se expresó por el uso recurrente y exhaustivo de

¹³³ Ricardo Becerra, et al., La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas, Ed. Cal y Arena, México, 2000, p.p.522-523.

¹³⁴ Ibid.

los medios de comunicación electrónica. “La campaña electoral del año 2000 instaló la disputa por los votos en el espacio mediático. Por necesidad, los partidos y las coaliciones canalizaron sus mensajes a través de la radio y la televisión y las utilizaron como sus palancas fundamentales para atraer, convencer y ganar la adhesión de millones”¹³⁵

Con ayuda de un gran equipo que le sigue, dirige, y apoya en cada paso de su campaña, bajo un diseño de mercadotecnia política impresionante, la campaña del abanderado de la Alianza por el Cambio es considerada inédita en la historia electoral de México. La aplicación de herramientas de la mercadotecnia, el manejo inteligente de los medios y el uso de fórmulas creativas para transmitir el mensaje, generan un ambiente de cambio que coloca a Vicente Fox en la credibilidad del electorado, ubicándolo meses antes de la votación en el favorito de la contienda.

Es importante resaltar que, más allá de la características y resultados que conformaron la campaña de Fox, la participación ciudadana logró plasmarse en apoyo al “cambio”. Esto va referido al concepto de la cultura política mexicana,¹³⁶ que en México se ha caracterizado por ser pasiva y autoritaria. Es decir, la sociedad se mantiene subordinada, inactiva en relación con los hechos políticos, con el sistema político y con el gobierno.

En la campaña de Fox se nota una identificación ciudadana con el candidato, para derrocar al PRI, de ahí que inicie una participación activa de empresarios, amas de casa, jóvenes; personas de distintos sectores de la población, para apoyar a su ideal de cambio.¹³⁷

¹³⁵ Ibid.

¹³⁶ Aunque el concepto de cultura política es complejo en su estudio, su origen y utilidad estriba en que pretende establecer las relaciones que se dan entre los comportamientos individuales y los comportamientos colectivos en un sistema político. De manera que su estudio va referido al conjunto de actividades, creencias y sentimientos que ordenan y dan significado a un proceso político y que proporcionan los supuestos y normas fundamentales que gobiernan el comportamiento en el sistema político, en Idem, p.p.8-11.

¹³⁷ En una cultura política de tipo democrático los individuos participan activamente en el ejercicio de sus derechos y sus obligaciones ciudadanas, tienen un peso real en las decisiones políticas y plantean demandas al sistema. La participación política de los individuos, aunque sólo sea durante los procesos

El desarrollo de la campaña de Fox Quesada se describe en dos etapas. La primera es a partir de su postulación como candidato a la presidencia, en Julio de 1997 hasta su protesta como candidato oficial, de su partido (PAN), a la presidencia, en septiembre de 1999. La segunda abarca su campaña política como candidato oficial de la Alianza por el Cambio (PAN- PVEM), en enero del 2000, hasta las elecciones del 2 de julio del mismo año.

El principal objetivo de los siguientes apartados es describir las bases principales que conformaron la campaña electoral de Vicente Fox Quesada, dirigidas a un cambio en el ambiente político de México, cuyos pasos tocaron un aspecto muy importante para nuestro país: el problema migratorio.

3.1.1.1. Fox y su precampaña

La pre-campaña de Fox inicia desde el 7 de julio de 1997, cuando, aún siendo Gobernador de Guanajuato, se postula como contendiente a la Presidencia en la elección del 2000. Este hecho le vale la crítica, pues es considerado como un candidato que se adelanta a las fechas electorales de su partido y del entorno político nacional, así como quien no sigue reglas de su propio partido: lo que significó el principio del ambiente de “cambio”, que sustentó Fox durante todo su campaña política.

Durante los fines de semana, cuando era todavía gobernador en funciones, por el estado de Guanajuato, y de tiempo completo a partir de que pidió licencia, en agosto, Fox procuró cubrir todo el país, al grado de que sólo en 1999, estuvo tres veces en cada entidad federativa.¹³⁸

Para lograr tal resultado, Fox basó su precampaña en una organización ciudadana llamada Amigos de Fox, considerada por muchos panistas como una peligrosa

electorales, es la que otorga a los gobernantes el poder por la vía del voto popular, y, por lo tanto, se supone que es la que identifica a los regímenes democráticos, en *Idem*, p.p.14-16.

¹³⁸ Francisco Ortiz Pardo, *art.cit.*,p.28

estructura paralela al partido. La agrupación tuvo como objetivo crear una base social de apoyo y reunión de recursos económicos y materiales para la campaña.

Amigos de Fox fue fundada el 16 de septiembre de 1998 por José Luis González y otros 150 guanajuatences. La asociación inscribió en su primera convocatoria, a finales de ese año, a 10 mil ciudadanos. Para la segunda semana de febrero de 1999, se habían reunido 110 mil, y al final de la segunda, en marzo, ya había 350 mil amigos de Fox, casi el mismo número de militantes activos y adherentes del PAN en el país, estimado en 360 mil.¹³⁹ Su fuerte crecimiento consistió en la estrategia, básica, de aplicar el convencimiento de persona a persona, al estilo de las redes comerciales estadounidenses: cada amigo convence por lo menos a otras cinco personas para entrar a la organización, que se estructuró en grupos de 70 ciudadanos, afiliados mediante cadenas telefónicas, casa por casa o por Internet.¹⁴⁰

En abril de 1999, dado su crecimiento, el grupo estableció Casas de Amigos de Fox, como misceláneas, talleres y casas rentadas de todo el país, los cuales se dividieron en grupos como Mujeres con Fox, Artistas con Fox, y la nomenclatura correspondiente a discapacitados, jóvenes, deportistas, maestros, gente de la tercera edad, militares, empresarios y hasta chiquillos con Fox.

Así mismo, los lazos de la organización saltaron las fronteras, con el Grupo de Migrantes Mexicanos por el Cambio que, según la coordinadora del mismo Martha Real, para febrero del 2000, ya contaba con 357 mil afiliados adicionales en Estados Unidos.¹⁴¹

El propósito era crear un amplio movimiento ciudadano, es decir, por fuera de la estructura partidista, de respaldo a la precandidatura de Fox, que permitiera, en un primer momento, vencer las fuertes resistencias internas del panismo contra el guanajuatense; los nombres de Diego Fernández de Cevallos, Ernesto Ruffo, Carlos

¹³⁹ Ibid.

¹⁴⁰ Ibid.

¹⁴¹ Ibid.

Medina Plascencia, Francisco Barrio y Felipe Calderón se manejaron con insistencia para abanderar a ese partido en la contienda presidencial. Pero la idea de Amigos era fundamentalmente superar los límites históricos de la votación panista para llevar a la presidencia a Vicente Fox, lo que sólo podía lograrse si se creaba una red muy amplia que se desplegara por fuera del PAN y aprovechara el ya muy arraigado sentimiento antipriista. El PAN y los Amigos de Fox no eran lo mismo, y a pesar de haber buen número de panistas entre estos últimos, entre ambas estructuras imperaba el recelo.¹⁴²

De tal manera esta asociación se convirtió en un equipo que superó con mucho la capacidad de la estructura panista para atraer simpatizantes a los actos públicos de Fox, como promotor de votos seguros y para cubrir con dos representantes cada una de las casillas que se instalaron en el país durante los comicios presidenciales.

Asimismo esta asociación le dio el respaldo suficiente para cerrar, triunfalmente, la primera etapa de su candidatura, la de precampaña del PAN. El 12 de septiembre de 1999, Fox pasó por un proceso electoral de militantes panistas (obtuvo alrededor de 104 mil votos, lo que representó el 97% del total de la votación)¹⁴³, que fue el corolario de la solución de compromiso entre el PAN y Fox. Semanas después, el PVEM se sumó a su candidatura, lo que dio forma a la Alianza por el Cambio. Para noviembre 13 de 1999, en la Plaza de Toros México, Fox rindió finalmente protesta como candidato del PAN a la presidencia.¹⁴⁴

Cuando Fox asumió formalmente la candidatura presidencial del PAN, el conflicto entre Amigos y el partido se hizo impostergable. El problema era quién haría la campaña. Los dirigentes panistas sostenían la idea de desaparecer a Amigos de Fox y dejar las tareas de campaña en manos del partido. A pesar de ello, Amigos no sólo no desapareció, sino que se integró formalmente a la campaña, bajo la forma de voluntariado.

¹⁴² Luis Salazar (coord), México 2000: alternancia... op. Cit., p.91.

¹⁴³ El Financiero, 13 de septiembre de 1999, p.18.

¹⁴⁴ Véase Ulises Hernández, “La campaña de Fox: Una historia de marketing”, en: Expansión, México, 16 de agosto del 2000, p. 31.

Este movimiento no partidista fue, sin dudas, un activo decisivo para el triunfo de Fox. Aunque se convino la interacción de ambas estructuras, en la práctica Amigos de Fox se convirtió en un grupo muy cohesionado y comprometido con el candidato, además de eficaz, que superó la capacidad del panismo tanto para atraer simpatizantes a los actos de campaña, como para la definición de estrategias y tácticas.¹⁴⁵

3.1.1.2. Fox y su campaña

La segunda etapa que conformó la campaña de Fox, inició en enero del 2000, cuando el PAN y el Partido Verde Ecologista de México, (PVEM) acordaron unir fuerzas rumbo a la elección presidencial y postular a Fox Quesada como candidato a la “Alianza por el Cambio”.

Todo indica que el gran acierto de Fox en esta etapa, fue la conformación de su equipo de campaña. El panista seleccionó un grupo de colaboradores en el que los políticos eran, curiosamente, la minoría. Estrategas políticos y electorales, mercadólogos, encuestadores, publicistas, administradores, comunicólogos, publirelacionistas, economistas, empresarios, ideólogos y programadores, más que por directivos o figuras destacadas del PAN, conformaron el Comité Nacional de Campaña, con un carácter profesional y apartidista.

De los 12 miembros principales, que integraban el comité de campaña, cinco eran funcionarios del partido, entre ellos su presidente, Luis Felipe Bravo Mena. Los siete restantes eran el propio Fox y los coordinadores de las seis áreas clave del equipo. La primera, la operativa, presidida por Pedro Cerisola, quien fuera el administrador general de la campaña y responsable de la planeación, la agenda y las giras del candidato. La segunda, la coordinación política, donde se establecían los contactos con otros partidos y se negociaban las alianzas y adhesiones, quedó a cargo del senador duranguense Rodolfo Elizondo. La tercera, el área de más peso e importancia en los resultados finales, fue la de mercadotecnia, encabezada por Francisco Ortiz. La coordinación de

¹⁴⁵ Luis Salazar, *op. Cit.*, p.92.

prensa y relaciones públicas, cuarta área, donde se tendían las líneas de comunicación con los periodistas, quedó en manos de su vocera desde la gubernatura de Guanajuato, Martha Sahagún; y las dos últimas coordinaciones, la de Finanzas y Financiamiento, estuvieron a cargo de Carlos Rojas y Lino Korrodi, respectivamente. Korrodi, empresario tamaulipeco y amigo personal de Fox, fue el principal recolector de fondos privados.¹⁴⁶

Fox también se rodeó de un equipo de asesores compuesto por economistas formados en universidades estadounidenses: Luis Ernesto Derbez (Universidad Estatal de Iowa) y Eduardo Sojo (Escuela de Negocios de Wharton), y conocidos politólogos como Jorge G. Castañeda y Adolfo Aguilar Zinser.

El desarrollo de su campaña, se basó en posicionar a Vicente Fox como el agente del cambio. Tal acción está estrechamente ligado a la mercadotecnia política utilizada por Fox. Se considera que un posicionamiento óptimo existe cuando al pensar en un partido político o en alguno de sus candidatos, lo primero que nos viene a la mente es una idea o concepto fuerte que siempre es el mismo; con Fox, el mensaje central y eje rector de la campaña fue “el cambio”.

De acuerdo con la definición del posicionamiento,¹⁴⁷ para lograrlo en una campaña política equivale a que un candidato sea conocido y aceptado, que construya una imagen positiva entre los electores, lo cual se refleja en una mayor votación al final del proceso electoral. Así, los mercadólogos y publicistas tuvieron la encomienda de promover a Fox como si fuera un producto. Aspectos como su gran carisma, su facilidad para comunicarse con la gente, la voz grave y su porte, su forma tan peculiar de expresarse resultaron atributos favorables para lograr una comunicación efectiva, apoyada por el uso de la mercadotecnia política, entre los partidos, los candidatos, los medios y el electorado.

¹⁴⁶ *Ibidem*, p.p.30-32.

¹⁴⁷ Véase: Hernández, Efraín. “El posicionamiento de los partidos ante el elector”, en: Bien común y Gobierno. Núm. 57, México, agosto 1999, p.p.7-9.

Una vez posicionado el mensaje principal, se difundieron las diferentes propuestas del candidato haciendo llegar un mensaje específico para cada sector de la población. El objetivo era hacer que las necesidades y demandas del electorado se vieran correspondidas en el discurso y la oferta de la alianza.

Sin duda, fue un acierto de la campaña del actual presidente, el construir un enorme laboratorio donde la base fue la mercadotecnia utilizada para promover la imagen y el mensaje de un candidato activo, y no la de un producto comercial pasivo. Para todo su equipo era necesario comprender las necesidades más íntimas y apremiantes de los diferentes sectores sociales y construir, con base en ellas, mensajes adecuados a los anhelos ciudadanos. Se buscó transformar el pesimismo y la pérdida de credibilidad en los procesos electorales anteriores en un ímpetu social imparable, sin sesgo ideológico dado el momento excepcional que se vivía, dirigido en contra del abstencionismo y del autoritarismo priísta.¹⁴⁸ Así la campaña de Fox fue la más agresiva contra el partido de estado. Los promocionales en los medios estaban en conexión directa con lo que la gente pensaba del PRI. Las referencias a Acteal, la corrupción, el crimen organizado, se expresaban día a día en la televisión, con la idea de que todo esto cambiaría si se sacaba al Partido Revolucionario Institucional de Los Pinos.

En la contienda electoral, Francisco Labastida (PRI) muestra una campaña desmadejada y descoordinada, carente de toda imaginación política y encabezada por un candidato atrapado en insolubles contradicciones que lo llevan a tomar distancia, tanto del gobierno en funciones como de su propio partido, enfrentada a una campaña (la de Fox) que supo capitalizar exitosamente la fobia antipriísta y que incluso mantuvo recelos y suspicacias sobre la capacidad de las leyes e instituciones electorales como parte de su estrategia, recurriendo a la mercadotecnia más avanzada, culminaría así esta historia con una derrota del PRI al parecer festejada hasta por sus principios votantes.¹⁴⁹

Otro punto que es importante mencionar, es la distancia que marcó Fox con su partido, ya que “la campaña no fue dirigida por la cúpula panista, sino por un grupo

¹⁴⁸ *Ibid.*, p.XII.

¹⁴⁹ Luis Salazar (coord), *México 2000: alternancia...* *op. Cit.*, p.34.

heterogéneo, una especie de Estado mayor, que buscó ser de gran aliento; paso por arriba de los partidos y de los viejos grupos políticos existentes y pretendió reconstruir la clase política, unificando a sectores del PAN, del PRI, del PRD y de los nuevos técnicos empresariales.”¹⁵⁰

Fox no se presentaba como el PAN, rehuía esas siglas, sino como un caudillo antigubernamental con su propia iglesia: la Alianza por el Cambio. No era el candidato de aquel partido de tradición e ideología concretas, sino la “la genial ocurrencia coyuntural: el antiPRI por voluntarismo, por gusto, por oportunismo; como el representante de todos aquéllos que querían expulsar del poder a los grandes delincuentes de siempre, para erigirlo sólo a él, “por sus bigotes”¹⁵¹ La candidatura de Vicente Fox se le impuso al partido y la ciudadanía simpatizante del PAN votó mayoritariamente por el candidato y no por el partido.

Al comenzar la contienda, el PRI y Francisco Labastida parecían ubicados en una cómoda ventaja, difícilmente alcanzable por alguno de los candidatos opositores.¹⁵² Sin embargo, conforme se desarrolló la contienda, y quizás a partir del debate por televisión celebrado entre los seis aspirantes a la Presidencia, el 24 de abril de 2000, las tendencias tomaron un curso diferentes. La incertidumbre en torno al resultado no hizo más que creer en esa misma medida: los sondeos demostraban que las tendencias favorables a los candidatos del PRI y de la Alianza por el Cambio tendían a cerrarse, disputando el primer lugar.¹⁵³ El resultado arrojaba un empate técnico en las encuestas de intención del voto, entre Francisco Labastida Ochoa y Vicente Fox Quesada, ambos con poco más del 40%. Fox llegaba con todas las de ganar y fue el preferido de la población urbana de la clase media consultada por teléfono, poco después del debate, a razón de 2 a 1 sobre Labastida.¹⁵⁴

¹⁵⁰ Sergio Rodríguez, “México: el tiempo y el espacio de la confrontación”, en Arturo Anguiano, Después del 2 de julio..., op. Cit., p.80.

¹⁵¹ Luis Salazar, op. Cit., p.121.

¹⁵² Una vez definidos los candidatos de todos los partidos, a finales de noviembre de 1999, el periódico *Reforma* publicaba su primera encuesta electoral: Labastida 43%, Fox 27% y Cárdenas 8%, pero un 22% de los encuestados declaraban no haber decidido su voto.

¹⁵³ Ricardo Becerra, et al., La mecánica del cambio..., op. Cit. , p.530.

¹⁵⁴ Cárdenas había caído a cerca de un 10%, mientras que ninguno de los tres candidatos de partidos pequeños supero el 1% (PARM, PCD, DS), en Luis Salazar C. (coord), México 2000: alternancia... op. Cit., p.120.

Entre las características más sobresalientes de este debate, Fox reiteraba un poco la técnica, sexenios atrás, de Cárdenas, pero adicionaba con recursos de publicidad mercadotecnia y con majadería bravucona, machista, que suele ser taquillera cuando se dirige contra los poderosos. “Mercadotecnia de la Coca-Cola con *sketches* de cómico de carpa, como llamar al candidato priista “mariquita”, “animal”, “chaparro” o “La Vestida” (hombre vestido de mujer).”¹⁵⁵

Tal fue su política explícita desde atrás: perredizar al PAN, crear una coalición antiPRI, ahora dirigida por el PAN; esta política resultó exitosa, pues Fox alcanzó en un empate técnico, en intención de voto, a Labastida, precisamente por la gran cantidad de votantes que anteriormente había preferido al caudillo opositor Cárdenas, y que ahora se movía hacia Fox.

El segundo debate pareció suspenderse en vísperas de su realización; se creyó que tal cosa se debía a la intransigencia del PRI y del PRD ante, los cambios de formato, ágiles y modernos que proponía el PAN. En realidad se logró un triunfo de Fox, pues, las encuestas parecían darle la victoria con un 20% a su causa, proveniente del electorado cardenista e indeciso.¹⁵⁶ Cuando él mismo ideó que los tres candidatos discutieran el formato del debate públicamente, frente a la opinión pública, por televisión y radio, y ante la presencia de la prensa, en la casa de campaña de Cárdenas, con una actitud “caprichosa” e inmadura, Fox logró subir su popularidad, días después del encuentro verbal. Ya no resultó una sucesión de discursos desde atriles individuales. Fue una mesa redonda, controlada por un periodista. Todos estaban escarmentados del nivel de frivolidad, involuntaria comicidad y tontería del encuentro pasado, para ponerse de acuerdo con la realización del debate.

A manera de conclusión de este apartado, podemos mencionar, que la campaña de Fox fue muy bien diseñada y aplicada, en donde la convocatoria al “cambio” sumó toda la irritación social acumulada contra el régimen de partido de Estado, en los últimos veinte años. Logró una conciencia en la ciudadanía de que su voto vale, y si con esa

¹⁵⁵ Idem

¹⁵⁶ Idem, pp.129.

arma pudo derrotar a un partido con 70 años en el gobierno, así también podrá retirar su apoyo a quien no cumpla con sus promesas.

Dentro de las técnicas modernas de comunicación política en el diseño de las estrategias de los candidatos, es importante analizar qué propuesta dio Fox en materia de política exterior y, específicamente cómo abordó el tema migratorio ante la relación con Estados Unidos, cuestión que será desarrollada enseguida.

3.1.2. Prioridades en política exterior: el tema migratorio en la relación México-Estados Unidos

En reunión con miembros del Parlamento Europeo, en el mes de marzo del 2000, Vicente Fox presentó su propuesta de política exterior, la cual aspiró a convertirse en una palanca para el desarrollo del país, el brazo que permitía a México participar, más activamente en los flujos internacionales de tecnología y capital, producción, comercio y cultura.¹⁵⁷

En su discurso mencionó:¹⁵⁸

1. Despartidizar la política exterior para que no se convierta en reducto de favores personales o el exilio para políticos en desgracia
2. Contar con diplomáticos de carrera, competentes para la promoción económica, cultural e institucional
3. Construir una nueva agenda con Estados Unidos y Canadá para que en el largo plazo existiera libertad de tránsito de las personas
4. Impulsar un acuerdo migratorio con Estados Unidos en el corto plazo
5. Crear un fondo compensatorio entre México, E.U. y Canadá, para apoyar a las regiones menos desarrolladas

¹⁵⁷ Antonio Jáquez, "Fox cambia o matiza posturas en temas controversiales", en Proceso, México, mayo 28 del 2000, pp.21.

¹⁵⁸ Carta semanal de campaña, núm. 9, abril 03 del 2000, en: www.vicentefox.org.mx/index_carta.htm.24/02/03.

6. Impulsar a la Comunidad Latinoamericana de Naciones y concluir una zona de libre comercio continental
7. Optimizar y aprovechar el acuerdo comercial con la Unión Europea
8. Impulsar la lucha global contra el narcotráfico
9. Facilitar la cooperación mundial en materia ambiental.

Así, en la plataforma de Alianza por el Cambio se dedicó un espacio importante a la política exterior. Se trató de un cambio notorio con respecto a los programas de su socio mayor, el Partido Acción Nacional, que prestaba tradicionalmente poca atención a ese rubro de la agenda pública. Alianza por el Cambio se pronunciaba por conducir una política exterior pro-activa y diversificada. Proponía defender y promover los intereses mexicanos a la vez que buscaría resolver problemas internacionales como el narcotráfico, el lavado de dinero, el tráfico ilegal de armas, el terrorismo, el cambio climático, la contaminación de los ecosistemas, el respeto a los derechos humanos mediante la cooperación internacional. Resaltaba también la necesidad de mejorar la imagen internacional de México en materia de derechos humanos, corrupción y violencia.

En resumen, las metas parciales de esa política exterior buscarían: ampliar y diversificar las relaciones de México con el mundo dando prioridad a las relaciones con América Latina promoviendo la creación de la Comunidad Latinoamericana de Naciones; para permitir, mediante las relaciones entre parlamentos, que el Congreso tuviera un papel activo en la política exterior; pugnar por el respeto y garantía de los derechos cívicos y políticos de los mexicanos que residan en el exterior; promover la adecuación de los organismos internacionales a la nueva realidad mundial; impulsar nuevos temas de la agenda internacional como son mujer, medio ambiente, niñez, corrupción y desarme.¹⁵⁹

En la retórica de campaña del candidato Vicente Fox retomó esas metas en cada discurso y precisó algunos aspectos generales. En el caso de las relaciones con los países de América del Norte, se estipuló que se buscaría: “Construir una agenda propia

¹⁵⁹ Luis Salazar, *op. Cit.*, pp.194.

con los Estados Unidos y Canadá con visión de largo plazo, para que al cabo de 20 ó 25 años se alcanzara un mercado común donde no existiera sólo la libertad de tránsito de bienes, servicios y capitales, sino también de personas; crear un fondo de compensación entre los tres países a fin de apoyar a las regiones menos desarrolladas y que el TLCAN conduzca a la convergencia, no a la polarización”¹⁶⁰ Se reiteraba también el impulso a la creación de una Comunidad Latinoamericana de Naciones y la voluntad de apoyar a los mexicanos en el exterior.

Por otro lado, Vicente Fox marcó los temas prioritarios en la agenda bilateral México-Estados Unidos, que se tratarían al llegar al gobierno. Primero, en el ámbito del comercio y la inversión, la relación bilateral está regulada por un marco legal e institucional el TLCAN, por lo que le dio importancia a su profundización y el adecuado aprovechamiento de sus beneficios, el segundo aspecto de mayor importancia fue el tema de la migración y el tercero del narcotráfico. Estos dos últimos como asuntos de controversia y conflicto en la relación bilateral se les debía concentrar los esfuerzos en crear instrumentos estables y confiables para hacerles frente.

Respecto a la migración, el candidato de la Alianza por el Cambio, se refería como una situación intolerable a causa de condiciones económicas precarias y de constante deterioro, que habían forzado, cerca de 400 000 migrantes mexicanos, a intentar cruzar la frontera cada año, en busca de espacios reducidos en el mercado laboral estadounidense.¹⁶¹ De manera que, la migración masiva de mexicanos hacia Estados Unidos obedecía a la incapacidad de la economía mexicana para crear suficientes empleos y oportunidades para la gente. Además acusó que “la situación se había vuelto intolerable”, a partir de 1994, debido a políticas estadounidenses más restrictivas y represivas, a la intervención del ejército en la frontera, a las operaciones de vigilancia, que en su propósito de detener los flujos de migrantes lograron incrementar los riesgos en los que incurren aquéllos y a los reportes sobre abusos en contra de los derechos

¹⁶⁰ Vicente Fox Quesada, Vicente Fox propone, México, Ediciones 2000, pp.77.

¹⁶¹ Vicente Fox, “Una nueva agenda en las relaciones entre México y Estados Unidos”, en www.vicentefox.org.mx/noticias/eu/nuevaagenda. 24-02-03

humanos de los migrantes mexicanos que “alcanzaron niveles alarmantes”¹⁶² Estos aspectos lograron ser un constante conflicto entre ambos países.

Fox propuso en materia migratoria:¹⁶³

1. Mitigar los factores de expulsión que durante décadas han empujado a los mexicanos hacia Estados Unidos.
2. Establecer programas de empleos e incentivos fiscales en los sitios de alta densidad migratoria
3. Acceso al crédito monetario, es decir a promover facilidades de financiamiento, cooperativas crediticias y programas de préstamos preferentes, para evitar que la gente tenga que emigrar
4. Incrementar las oportunidades en las regiones expulsoras para limitar el número de mexicanos que desean cruzar la frontera
5. Invertir en el desarrollo de las comunidades expulsoras por parte de gobernantes de Estados Unidos y México
6. Negociación del incremento de entradas documentadas a Estados Unidos que dentro de un largo plazo permitiera ir caminando al libre tránsito de personas y trabajadores
7. Garantizar la seguridad y el respeto a los derechos de los migrantes

Para realizar estos dos últimos puntos, Fox puntualizo en la necesidad de iniciar consultas con funcionarios estadounidenses sobre la posibilidad de negociar un acuerdo migratorio satisfactorio. Esté no sería el restablecimiento del programa bracero, pues no se aceptaría “...ninguna propuesta que pretendiera transformar a los trabajadores mexicanos en sirvientes bajo contrato, ni una otra que condicionara su situación migratoria a la relación con un sólo empleador”¹⁶⁴. Su proyecto tenía como fin alcanzar un punto de acuerdo con respecto a los flujos migratorios, el cual resultaría beneficioso para ambos países. Adicionaba, a este planteamiento, incluir una serie de acuerdos regionales y específicos en cuanto a industrias; el reconocimiento total de los derechos

¹⁶² Francisco Ortiz Pinchetti, “Fox se reunió con medio mundo, pero fue ignorado por la prensa escrita de EU”, en *Proceso*, México, núm., 1221, marzo 26 del 2000, p.20.

¹⁶³ www.vicentefox.mx/campaña/discursos. 15-04-02

¹⁶⁴ *Ibid.*

laborales de los inmigrantes, incluso el derecho a la negociación colectiva; un conjunto de procedimientos establecidos de común acuerdo y criterios para obtener una visa temporal para trabajar; los servicios de salud y seguridad social y mecanismos bilaterales de vigilancia. Como se verá más adelante estas propuestas, a excepción de el ambicioso acuerdo migratorio, son muestra de la continuidad de la política migratoria de Zedillo, para atender el problema y que más que una innovación en la agenda bilateral, son muestra de la misma política exterior en la relación con nuestro vecino ante el fenómeno.

Pero, desde campaña esta propuesta de política exterior se visualizaba como una “nueva agenda” en la relación entre México y Estados Unidos. Así, lo hizo resaltar Fox en una visita realizada el 20 y 21 de marzo a Washington, donde fue recibido por funcionarios de alto nivel de la entonces administración de William Clinton. Sostuvo encuentros con congresistas de izquierda y de derecha, empresarios de primer nivel, líderes de opinión e intelectuales, y entrevistas concedidas a medios estadounidenses de comunicación.¹⁶⁵ En el foro de Organismos Independientes, organizado por Diálogo Interamericano, Carnegie y Brookings Institution, que moderó la exnegociadora estadounidense del TLCAN, Carla Hills, Fox expuso su nueva agenda México-Estados Unidos basada en el cambio democrático que se estaba gestando en México y que el gobierno en curso impedía su avance. Prometió “... una agenda libre de carga autoritaria que no se supeditará a los imperativos de un régimen decadente y moribundo”¹⁶⁶ debido a que durante los últimos quince años, tres sucesivos gobiernos priistas habían enfocado sus esfuerzos diplomáticos hacia la obtención, en Estados Unidos, de las fortalezas que ya no encontraron, porque se habían agotado en México. A razón de la desesperada lucha del régimen por sobrevivir, dejó a la suerte: “El creciente alineamiento con las prioridades estadounidenses, la ruptura con los principios históricos de la política exterior mexicana, la pérdida de un rumbo diplomático bien definido, la cada vez más débil capacidad de tomar decisiones independientes”.¹⁶⁷

¹⁶⁵ En estos dos días Fox sostuvo encuentros con el subsecretario de Estado, Thomas Pickering, con el zar antidrogas, Barry McCaffrey, el senador, Bob Kerry, el vicepresidente del Consejo de las Américas, William Pryce, el ex-embajador de EU en México, James Jones, entre otros. Francisco Ortiz Pinchetti, “Fox se reunió con medio mundo, pero...”, art.cit., p.20-21.

¹⁶⁶ Idem.

¹⁶⁷ Idem.

Su nueva relación México-Estados Unidos, con base en los tres temas pilares de la agenda bilateral (comercio, migración y narcotráfico), se lograría bajo un ambiente de cambio de gobierno y una democracia en México, al llegar a la presidencia.

Finalmente en los últimos meses del cierre de la campaña electoral en México y lo que abarcó su visita a Estados Unidos, Fox buscó el apoyo electoral de la población mexicana radicada en esa nación, para desacreditar al PRI y lograr su triunfo. Prometió que en menos de 70 días se cambiaría el gobierno que los mantuvo ignorados y se comprometió a:¹⁶⁸

1. Impulsar las reformas necesarias para que puedan votar.
2. Crear un Consejo de Comunidades Mexicanas en cada representación consular y otro en la SRE, para la participación en el diseño de las acciones del gobierno con relación a los mexicanos que se encuentran en Estados Unidos.
3. Terminar con el abuso y la corrupción por parte de las autoridades fronterizas, por medio del establecimiento de fuertes sanciones a quienes incurran en faltas.
4. Impulsar una nueva cultura de servicio público para que los mexicanos sean tratados con dignidad y calidez en los consulados y en la frontera.
5. Modernización de los servicios consulares.
6. Diseño de mecanismos más baratos y seguros para el envío de dinero a sus familias.
7. Establecer acuerdos con Estados Unidos para que tengan acceso a servicios de salud y para la Certificación de Competencias Laborales.
8. Incorporar el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), para que acumulen ahorros y aseguren un retiro digno en su propia tierra.
9. Crear un fondo para que los mexicanos que mueren en Estados Unidos, sean regresados a sus familias en México.
10. Ampliación del TLCAN para abrir las fronteras y exista un flujo libre de personas.

Este discurso fue la base que influyó a los mexicanos radicados en el exterior para apoyar la candidatura de Fox. Por medio de la Asociación de Migrantes por el Cambio

¹⁶⁸ Vicente Fox, “Mi compromiso es con todos los mexicanos no importa donde vivan”, en: www.vicentefox.org.mx/campaña/discursos/migrantes.html. 15/04/02

(MIMEXCA), más de 357 migrantes se unieron al grupo de Amigos de Fox, consistiendo su labor en convencer a sus familias en México para votar por los beneficios que le llegarían si Fox ganaba el 2 de julio. Además de hacerle saber a sus compatriotas que viven en los demás estados de vecino del norte de la existencia de esta organización y el tentador beneficio que les dejaría su apoyo al candidato del cambio.

Finalmente, estos objetivos de política exterior de la campaña de Fox, son los que sustentan al llegar al gobierno. Su principal prioridad a lograr en la relación con Estados Unidos es el ambicioso acuerdo migratorio, el cual, por un momento de signos positivos en el trato de ambos mandatarios, se visualiza como el primer gran triunfo del gobierno del cambio, además de ser posible en un corto plazo y con aparente beneficio para los trabajadores mexicanos que viven del otro lado de la frontera. Esto lo abordaremos más adelante.

3.1.3. Las elecciones del 2 de julio de 2000 en México

El 2 de julio, las fuerzas conservadoras de la derecha del país, encabezadas por el PAN en alianza con el PVEM, ganaron las elecciones presidenciales con más del 43% de los votos, frente a 37% del PRI y el 17% del PRD.

La noche del 2 de julio, tan pronto se cerraron las casillas, una amplia batería de encuestadores, en todo el territorio nacional, fue dispuesta por un buen número de empresas, instituciones, organizaciones y partidos. Su trabajo fue útil, ya que, desde el primer minuto después de las ocho de la noche, uno tras otro de los conteos rápidos fueron conocidos por partidos, gobiernos y ciudadanos. De los 21 ejercicios muestrales de conteo ninguno resultó disonante, todos coincidían en el primer, segundo y tercer lugar. Esto originó un ambiente de certidumbre que acompañó a la jornada electoral: un conteo rápido certificaba el pasado inmediato y en ese contexto, derrotas y ganadores debían reconocer las cifras y acatar la voluntad puesta en las urnas.

El entusiasmo empezó a desbordarse después de las ocho de la noche cuando Televisa dio a conocer su encuesta de salida, que otorgaba amplia ventaja a Fox, misma que fue confirmada poco después por la correspondiente de TV Azteca.¹⁶⁹

Así, momentos después que José Woldenberg, presidente del Instituto Federal Electoral (IFE), diera a conocer los resultados generales de la votación, el Presidente de la República, Ernesto Zedillo, declaró ante la nación el triunfo de Fox, así como las tendencias electorales, comprometiéndose a la entrega transparente de la próxima administración federal. Enseguida, Francisco Labastida, candidato por el PRI, reconoció su derrota y la aceptación del triunfo de la Alianza por el Cambio, le siguieron los demás candidatos significando la prueba del reconocimiento, la alternancia y la aceptación de triunfos y derrotas.¹⁷⁰ Posteriormente estos hechos se sumaron a considerar las elecciones, que contra la incredulidad de muchos, como ejemplarmente limpias, ordenadas, y con alta participación del electorado, además de un signo de la voluntad de democratización que animó a la sociedad mexicana.

La corriente del triunfo foxista fue impresionante: la votación del PAN tres años antes, en 1997, llegó a 7 millones 698 mil sufragios y el PVEM, un millón cien mil. En el año 2000 la coalición de ambos rondó los 16 millones, es decir, ocho millones 200 mil votantes adicionales, casi el 100% de incremento.¹⁷¹ Es el aumento neto más importante en la historia de México para un partido político o coalición entre una elección y otra.

Fox gozó y supo aprovechar un ambiente de libertad real; dispuso de recursos para ello; existieron medios de comunicación sensibles a su mensaje y a difundir sus propuestas; había un padrón que permitió la entrada de millones de nuevos votantes sin exclusiones arbitrarias, y finalmente, cada uno de sus votos fue respetado. Su indiscutible victoria fue posible, en paz y con estabilidad, porque ya estaban dadas las condiciones democráticas para la alternancia.¹⁷²

¹⁶⁹ Miguel Cabildo, "Fox hacia la presidencia: mil 91 días de marketing", en Proceso, México, julio 04 del 2000, pp.18.

¹⁷⁰ Ricardo Becerra, et. al., op. Cit., pp.541s.

¹⁷¹ Ibid., pp. 533.

¹⁷² Idem.

El 2 de julio el PAN ganó por la combinación de varios factores como son: el voto antipriísta, derivado del agotamiento de ese partido y del régimen que encabezó; el manejo publicitario y mercadotécnico de la campaña de Fox que hizo de la expectativa del cambio, los apoyos y las alianzas que estableció con los factores reales de poder como los empresarios, la Iglesia y el gobierno de Estados Unidos. Ganó porque actuó con una estrategia clara desde antes que empezará la contienda electoral y porque su campaña pudo mantenerse en la arena política y sacar provecho de los errores o carencias de sus adversarios.¹⁷³

Hasta antes del 2 de julio del 2000 todavía podíamos caracterizar al régimen político de nuestro país como un régimen de partido de Estado,¹⁷⁴ que durante siete décadas, este partido hegemónico, gobernó casi de manera única: “las organizaciones sociales fueron creadas desde arriba como piezas de un sistema de dominación autoritario y corporativo; el poder presidencial era quien abrazaba y comprendía todo; la independencia entre los poderes, una bonita parrafada constitucional; el pacto federal, una burla; la sociedad civil, un arabesco mosaico sujeto a los controles del corporativismo autoritario con destellos de rebeldía, pero sin capacidad de un cambio de gobierno generalizado como el que se documentó en las urnas el 2 de julio.”¹⁷⁵

En las elecciones del 2 de julio se presentó en el país un mapa político con una amplia diversidad de fuerzas e ideologías partidistas no sólo a lo largo del territorio nacional, sino dentro de los poderes Legislativo y Ejecutivo, tanto locales como federales.¹⁷⁶ El Congreso emergió en un estrecho reparto de fuerzas, con 93% de los votos, el PAN y el PVEM ganaron 38,3% de los sufragios para el Senado, y 38,4% para la Cámara de Diputados. Por su parte el PRI, obtenía 36,3% y 36,6%, respectivamente.

¹⁷³ Jesús Zambrano, “Los saldos del 2 de julio”...*op. Cit.*, pp.11.

¹⁷⁴ Arturo Anguiano en sus reflexiones sonorenses lo denomina de Estado partido, por aquello de que fue el Estado el que creó al partido y no al revés. Arturo Anguiano, “México: crisis de un régimen de Estado-partido” en *Región y Sociedad*. Revista de El Colegio de Sonora, núm. 18, vol. XI, julio-dic., 1999.pp.12

¹⁷⁵ Rosa Albina Garavito, véase “La raquíta democracia mexicana o ¿dónde estamos en la transición?,” en Arturo Anguiano, *Después del 2 de julio...*, *op.Cit.*,pp.22.

¹⁷⁶ Para el histórico 2 de julio del 2000 ya casi un 50% de la población se encontraba bajo gobiernos locales manejados por la oposición. Por otro lado está misma fecha se eligió a 128 senadores y 500 diputados, además de las autoridades de los estados de Guanajuato y Morelos y de la Ciudad de México, en <http://www.cnnenespañol.com/2000/latin/MEX>

Como tercera fuerza, muy por detrás quedo el izquierdista PRD, a quien Fox también tendrá que tomar en cuenta para lograr la aprobación de leyes. En la actualidad son varios partidos que interactúan y trabajan en el Congreso, bajo un esquema de responsabilidad compartida, y sin que alguna fuerza política puede reclamar para sí el monopolio del poder. De manera que, México empezó a vivir una situación de poder compartido tanto en el ámbito local como federal, que ha exigido la convergencia, el establecimiento de acuerdos y la corresponsabilidad en la tarea de gobernar entre las diversas fuerzas políticas.

Podemos decir que el 2 de julio del 2000 se concretó un proceso de transición mediante la puesta en marcha de un proyecto que buscaba reformar el régimen autoritario de partido de Estado preparando el camino para la instauración plena de un nuevo esquema de alternancia partidista en México.

Una alternancia es una condición necesaria para la transformación a la democracia, está no sólo se refiere al cambio de siglas en el poder, depende de varios factores: voluntad de la nueva clase política en el poder, empezando por Vicente Fox, para dejar atrás el viejo régimen político; acuerdos legislativos en el Congreso para impulsar la reforma democrática del Estado; dismantelamiento de los pilares del sistema anterior sin caer en la refuncionalización de los mismos; aplicación de una política económica incluyente que permita la creación sostenida de empleos y la recuperación de los salarios.¹⁷⁷ Lo anterior, a la fecha no ha sido fácil de cumplir.

Lo que deja, una vez acreditada la legitimidad electoral de Vicente Fox, al recién electo presidente ha sido acreditar su legitimidad social más allá de la irritación de amplios sectores que respondieron a su convocatoria de cambio. Un voto anti-PRI como el que lo hizo triunfar, es un voto volátil. Su programa de gobierno tendrá que apresurarse en dar respuestas a la esperanza que despertó entre la población mexicana, de todos los niveles.¹⁷⁸

¹⁷⁷ Idem.

¹⁷⁸ Rosa Albina Garavito, "La raquílica democracia mexicana o ¿Dónde estamos en la transición?", en Arturo Anguiano, op. Cit., pp.29.

Si Vicente Fox pudo obtener el 43 % de los votos el 2 de julio de 2000, a pesar de representar intereses de la estrecha cúspide de la pirámide social, fue por una campaña muy bien diseñada en donde la convocatoria al cambio sumó toda la irritación social acumulada contra el régimen de partido de Estado en los últimos veinte años. No se trata de un voto razonado y consciente a favor de un proyecto de derecha. La consciencia que sí adquirió la ciudadanía en las pasadas elecciones, y ésta si es perdurable, es que su voto vale, y si con esa arma pudo derrotar a un partido con setenta años en el poder, así también podrá retirar su apoyo a quien no cumpla con sus promesas. Más que un proyecto de oposición a la profundización del programa de derecha que ha llevado adelante Fox, los límites de su acción se encuentran marcados por esta nueva consciencia ciudadana.¹⁷⁹ En lugar de una sociedad civil que otorga el consenso pasivo, lo que tenemos hoy es una sociedad actuante alrededor de los derechos libertarios y democráticos.

Finalmente, se puede concluir que las elecciones presidenciales del 2000 tuvieron como consecuencia dos aspectos inmediatos a su paso. Primero, en el ámbito interno, se visualizó a un México con madurez política y voluntad democrática del pueblo. Consecuentemente, un segundo aspecto fue la promoción de una imagen de un país democrático, tolerante y seguro, reflejo de la transparencia, la pluralidad y el vigor de los procesos políticos, sociales y culturales que se estaban gestando en esos momentos. De manera que se despertó un interés internacional debido al proceso de cambio de gobierno en México, así como por la nueva legitimidad democrática que se plasmó en el primer año de gobierno y la cual sirvió de vehículo para llevar al exterior una visión de un país renovado. Con ello Fox visualizaba una política exterior vigorosa, activa y por supuesto una relación estrecha y cooperativa con Estados Unidos, plasmada en el ambicioso acuerdo migratorio. Estos aspectos serán desarrollados a continuación.

¹⁷⁹ Ibid.pp.30.

3.2. La política exterior del nuevo gobierno

Una vez iniciado el cambio de gobierno asomó los pasos de la política interna y externa que fue planteando Vicente Fox. En materia de política interna, y más allá de cumplir con su Plan Nacional de Desarrollo, recayó sobre sus hombros una recia responsabilidad: “ser verdugo del PRI sin partir al país, ser apóstol del cambio sin imponer el cambio, ser el candidato de la derecha sin alienar a la izquierda”.¹⁸⁰

Este proceso comienza con el escenario que monto al elegir a su “gabinete del cambio”, como se nombro. Se trataba de formar el equipo que apoyaría al presidente a dejar atrás el estilo de gobernar a nuestro país. Tal personal saldría de una elección libre y abierta, fuera del “dedaso presidencial” y respaldada por la ayuda de un medio de reclutamiento empresarial (*head hunters*), que traducido al español es cazadores de cabezas, es decir de talentos. Finalmente la solicitud de más de 700 currículos diarios sometidos a escrutinio fue más una postura populista que buscó crear la imagen de una gran competencia nacional para que los mejores conformaran el gabinete. Pero el resultado fue el convencional. “ los secretarios del cambio de gobierno llegaron como resultado de acuerdos políticos entre fuerzas políticas, de cuotas asignadas por compromisos, que de nuevo – como en los viejos tiempos – muchas veces son secretos”¹⁸¹ Como la historia lo esta escribiendo, a la fecha el presidente ha enfrentado el costo político que han generado las fallas de gabinete de la transición, las cuales han dejado una huella irremediable en la acción política de Fox y que han tenido alcance en la política exterior hacia Estados Unidos.

En cuanto a política externa y aprovechando el ambiente positivo que despertó el gobierno del cambio, México vuelve la espalda a su historia de aislamiento y a su férrea política exterior de no intervención. El país comienza a mirar más allá de sus fronteras,

¹⁸⁰ Denise Dresser, “Despertar en un país recobrado”, en Proceso, México, julio 04 del 2000, pp.30.

¹⁸¹ Samuel Schmidt, México encadenado. El legado de Zedillo y los restos de Fox, México, Ed. Colibrí, 2001, pp.121.

tratando de estimular el desarrollo y ayuda para resolver problemas en toda América Latina,¹⁸² mientras busca con afán robustecer su asociación con Estados Unidos.

El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, establece las tareas básicas que se desarrollarán el materia de política exterior:¹⁸³

- Proyectar al mundo una visión diferente de México.
- Promover y fortalecer la democracia y los derechos humanos en todo el mundo.
- Introducir un nuevo enfoque a nuestra relación con América del Norte.
- Fortalecer nuestra capacidad para defender y promover los derechos de todos los mexicanos en el extranjero.
- Promover un mayor activismo de México en foros y organismos internacionales.
- Convertir a la política exterior en un componente vital del plan de desarrollo que habrá de ejecutarse durante la administración.

La nueva relación con Estados Unidos implicó el establecimiento de una agenda de diálogo con los vecinos del norte con el fin de reflejar y trabajar en los intereses y preocupaciones de México. Dentro de este desafío se identificaron varios elementos susceptibles de actualización, entre ellos los que se destacó especialmente la revisión del tema de la migración.

De manera que desde el mes de enero hasta el 7 de septiembre del 2001, se realizaron encuentros entre los dos mandatarios, así como visitas de senadores, congresistas, gobernadores y alcaldes, de gran influencia en la sociedad estadounidense y con un particular interés por México. Lo anterior fue el reflejo del nuevo impulso que se

¹⁸² Fox emprendió un viaje por todo el hemisferio, visitó el Cono Sur, donde destacó que su amistad con Washington no sería obstáculo para desarrollar una activa diplomacia latinoamericana; luego viajó a América Central, donde presentó un plan para unir la región con el sur de México a través de supercarreteras, ferrocarriles, aeropuertos, oleoductos y una red de energía eléctrica, también estuvo en los Andes, donde lanzó un esfuerzo de coalición para combatir a los cárteles de la droga. En: <http://www.foreignaffairs-esp.org>. 29/01/02

¹⁸³ Para analizar el avance de estos puntos en el primer año de Fox, véase Primer Informe de Ejecución 2001. Poder Ejecutivo Federal, SHyCP. Presidencia de la República, Informes sobre la Gestión Pública, México, D.F., marzo de 2002. P. 398s.

le dio a la relación con Estados Unidos para hacerlas más estrecha, profunda y llena de cooperación y continuidad a los mecanismos bilaterales.

El 16 de febrero de 2001, inspirados en una notoria afinidad política y personal, Vicente Fox Quesada y George W. Bush realizaron su primer encuentro en el rancho de San Cristóbal, Guanajuato, como presidentes de México y Estados Unidos. La finalidad de esta visita de trabajo y no de Estado u oficial, como se maneja en los medios de comunicación, fue acordar metas y principios bajo los cuales se conduciría, a partir de entonces, la relación entre los dos países. Entre los temas que trataron se puntualizó en el respecto por la democracia y los derechos humanos como interés de la relación, del compromiso compartido con el libre comercio, como motor de crecimiento y desarrollo económico incluyente, del Estado de Derecho como el marco del que depende la libertad y la prosperidad de los ciudadanos con el fin de avanzar juntos en el marco de una relación plena, madura y equitativa.¹⁸⁴

También, se marcaron los temas de la agenda bilateral, que no son nuevos, ya que se planteo reiniciar conversaciones sobre el TLCAN en cuanto a transporte; fortalecer estrategias e instituciones de procuración de justicia, fomentar la cooperación bilateral y multilateral en materia de narcotráfico con el fin de reducir la demanda de drogas y eliminar las organizaciones de narcotraficantes. Otros temas donde se busco reforzar la cooperación son la ciencia, la tecnología, la protección del medio ambiente, los recursos energéticos y la educación.

Bajo esta misma idea, y probablemente el cambio que se creyó que marcaría la historia de la agenda bilateral de las administraciones anteriores fue la incorporación del tema migratorio sobre la base de la responsabilidad compartida. Este encuentro se vislumbró como imperativo para reformular la relación en materia migratoria con el fin de empezar negociaciones serias y maduras para lograr una política integral. Se propuso en este aspecto realizar enfoques y políticas que adoptaran un esquema ordenado de flujos migratorios que garantizaran el trato humano, seguridad jurídica y condición de

¹⁸⁴ “Hacia una prosperidad compartida, la propuesta de Guanajuato”, en <http://www.migracioninternacional.com>. 13-01-03

empleo dignas a los migrantes. Con este propósito se instruyó a funcionarios de cada gobierno para iniciar a la brevedad negociaciones formales de alto nivel pendientes de alcanzar acuerdos de corto y largo plazo, que permitan atender de manera constructiva la migración y sus aspectos laborales.

Como ya mencionamos, antes de su llegada al poder Fox estableció el compromiso por tratar el tema migratorio de manera bilateral, con su homólogo estadounidense George W. Bush, para delimitar lo que más adelante sería el ambicioso acuerdo migratorio. En su primera entrevista como presidente electo con Bush, entonces candidato republicano a la Casa Blanca, en Dallas, Texas, en el 2000, Fox dejó en claro que uno de sus objetivos era avanzar en la apertura de la frontera a la mano de obra mexicana, como complemento del TLCAN.¹⁸⁵

Para el encuentro histórico en Guanajuato, dejó abierta la posibilidad de que ambos presidentes cambiaran los términos de las pláticas sobre migración, y pasar de la confrontación y el unilateralismo a la asociación y cooperación entre vecinos. Posición que siguió hasta los primeros días del mes de agosto, marcando el primer paso de lo que más adelante sería la política migratoria más ambiciosa y tentadora, pero también muy lejos de realizarse.

En este lapso de tiempo la gestión del presidente Fox Quesada se dirigió a encuentros con el presidente George W. Bush, y miembros de su gabinete presidencial, además de reuniones de funcionarios de alto nivel para proponer la negociación de una propuesta migratoria integral, aparentemente sin precedente. En esta dinámica se fue desarrollando un debate político sobre los objetivos de la política migratoria que estarían sujetos a la negociación bilateral la cual incluyó aspectos como: la legalización de inmigrantes indocumentados establecidos en Estados Unidos, aumento de las visas de reunificación familiar y el trabajo temporal para mexicanos, una mayor cooperación de seguridad pública en ambos lados de la frontera contra el tráfico de personas, la

¹⁸⁵ La respuesta de Bush ante esta declaración fue poco alentadora y cautelosa, debido a la sensibilidad del público estadounidense hacia el tema migratorio en tiempos electorales, Gabriel Moysen, “Inmigración y narcotráfico, en busca de una definición para los nuevos tiempos” en El Financiero, 16 de febrero 2001.

protección de los derechos humanos de los inmigrantes y la negociación de programas de trabajadores temporales.¹⁸⁶

Así la prioridad en materia de política exterior de Fox hacia Estados Unidos fue comprometer a Washington con la migración. Así también marco los puntos de su labor migratoria, a partir de principios del 2001 hasta antes del 11 de septiembre, se basó en la búsqueda de mayor seguridad en la frontera, un nuevo programa de trabajadores huésped, más visas permanentes y la regularización de los inmigrantes indocumentados mexicanos en Estados Unidos.

A continuación desarrollaremos los encuentros y reuniones que se dieron en materia migratoria en este lapso de tiempo ya mencionado, y que dieron el entusiasmo de creer que en México se lograría en primer triunfo del gobierno del cambio: un acuerdo migratorio.

3.3. El problema migratorio en la agenda bilateral: acuerdo migratorio México-Estados Unidos

Como hemos mencionado, al asumir el poder los nuevos presidentes; Fox y Bush colocaron el tema migratorio como prioridad en su relación bilateral. El presidente Fox, quien llamó “héroes” a los mexicanos que entran sin autorización a Estados Unidos, se comprometió a negociar un programa de trabajadores temporales con el fin de que los indocumentados pudieran laborar legalmente, es decir regularizar su situación migratoria. Por su parte el presidente George W. Bush manifestó verdadero interés en México y una alta estima personal hacia su homólogo mexicano, ambos aspectos que inclinaron la balanza a creer que verdaderamente se lograría una respuesta positiva para el fenómeno.

¹⁸⁶ “Propone comisión mexicano-estadunidense establecer una política migratoria integral”, *La jornada*, 15 de febrero del 2001, p.6.

Iniciado el primer mes del 2001, un grupo de senadores estadounidenses, encabezados por Phil Gramm (republicano de Texas) se reunieron con Fox a fin de dialogar sobre la propuesta de un programa de trabajadores huéspedes que permitiera la entrada temporal de trabajadores migratorios bajo la condición de no quedarse a residir permanentemente ni mucho menos obtener la ciudadanía de Estados Unidos.¹⁸⁷ Este proyecto fue considerado por el Congreso estadounidense después del encuentro de Fox - Bush en Guanajuato, (16 de febrero 2001) donde ambos mandatarios calificaron a la migración como uno de los principales vínculos que unen a México y Estados Unidos, escrito en la “Propuesta de Guanajuato” emitida al término del encuentro. En consecuencia, acordaron que sus respectivas políticas en la materia debían orientarse a crear un proceso de migración ordenada que garantizara el trato humanitario de los migrantes, contemplara la protección de sus derechos laborales y asegurara condiciones de trabajo adecuadas, además de reconocer el derecho de ambas naciones para controlar el flujo de personas a través de sus fronteras.

Con este propósito, los presidentes acordaron la creación de un Grupo de Alto Nivel en materia migratoria, integrado por el Secretario de Gobernación, Santiago Creel; de Relaciones Exteriores de México, Jorge G. Castañeda, así como el Secretario de Estado, Colin Powell y el Procurador General de los Estados Unidos, John Ashcroft para iniciar negociaciones formales y alcanzar acuerdos de corto y largo plazo que atendieran la migración entre las dos naciones, así como sus aspectos laborales. Ambos gobiernos reconocieron que la migración y su relación con la seguridad en la frontera eran asuntos de responsabilidad compartida.

La primera reunión de este Grupo de Alto Nivel sobre Migración se celebró el 4 de abril del 2001 en la ciudad de Washington, D.C. En esa ocasión y conforme a lo dispuesto por los mandatarios en Guanajuato, las partes iniciaron pláticas con el propósito de lograr que la migración fuera segura, legal, ordenada y con respeto a los derechos humanos. Otros aspectos que incluyó la agenda binacional fueron el análisis y discusión sobre la seguridad en la frontera; el régimen de visas temporales “H-2”, el

¹⁸⁷ Jorge A. Bustamante, “Por la “regularización” de los trabajadores migratorios”, en Milenio, 7 de mayo 2001, p.22.

intercambio de ideas para la regularización de los mexicanos indocumentados que se encuentran en Estados Unidos, alternativas para nuevos programas de trabajadores temporales, otorgando especial énfasis en la movilidad circular, en la protección de sus derechos laborales y en los requerimientos del mercado laboral; así también la cooperación en asuntos de procuración de justicia; y esfuerzos para impulsar el desarrollo económico regional.¹⁸⁸

El punto central en el que giraron el inicio de las negociaciones migratorias fue en torno a tres ejes:

- 1.- La propuesta del programa de trabajadores temporales (sobre todo la enunciada por el senador Phil Gramm).
- 2.- La búsqueda del gobierno de Vicente Fox de abrir más y mejores espacios para los mexicanos que cruzan la frontera cada año; lo que se traduce en más visas de trabajo.
- 3.- Y la más débil, la regularización, propuesta por el gobierno mexicano, entendida como legalización para los inmigrantes y traducida como amnistía para el gobierno estadounidense.

En este contexto, la retórica del gobierno mexicano evito comprometerse con la bandera de amnistía, al mismo tiempo, promovió un doble discurso: a los tres y medio millones de mexicanos que trabajaban sin papeles, en el año 2001 les maneja la demanda de regularización como legalización.

Paralelamente, el gobierno del cambio centró sus energías en tratar de obtener más visas, temporales y permanentes, para los millones de mexicanos que quieren y necesitan ir a Estados Unidos.

Por su parte, Bush aunque presentaba buena disposición ante la propuesta mexicana, la realidad era que la prioridad de su agenda binacional era el tema de la energía. Para Estados Unidos era claro en esos momentos que su planta industrial debía seguir

¹⁸⁸ Comunicado conjunto sobre negociaciones migratorias México- Estados Unidos, 21 de junio de 2001, en <http://www.migracioninternacional.com>. 13-01-03

creciendo y para ello la primera condición era aumentar la disponibilidad de gas y petróleo, por lo cual buscó mejores oportunidades para hacer más negocios con el sector energético mexicano. Así, parecía que la fórmula última de un arreglo giraría en: visas por energía.¹⁸⁹

Este aspecto se definió en la segunda entrevista que tuvieron Fox y Bush, a finales de abril, en Quebec, Canadá. En medio de los trabajos de la Tercera Cumbre de las Américas y de dominar el tema migratorio en la conversación, se firmó una carta de intención y se creó un grupo de trabajo para explorar la posibilidad de llegar a un acuerdo energético.

El 16 de abril el presidente del Comité de Relaciones Exteriores del senado de Estados Unidos, el republicano Jesse Helms, tradicional detractor de México, principalmente en su lucha por el combate a las drogas, sostuvo un encuentro con el presidente Fox. Intercambiaron puntos de vista sobre los temas que conforman la agenda bilateral, entre ellos educación, narcotráfico, desarrollo económico y social, migración y temas fronterizos y dialogaron sobre la visión a largo plazo de la relación México-Estados Unidos. Respecto a migración se apoyó el proyecto de impulsar un acuerdo que permitiera el ingreso de miles de trabajadores mexicanos. El fin de la visita estadounidense fue extender una mano amistosa a México, incluso, hacer votos favorables al nuevo gobierno, al presidente Fox y al equipo que lo rodea. En el marco de este encuentro, se acordó mantener una comunicación directa y estrecha, así como ampliar los canales de comunicación a través de la SRE y del Poder Legislativo.¹⁹⁰ Este hecho formó parte de la política que el presidente mexicano utilizó para colocar el tema migratorio como prioridad en la agenda bilateral.

Lo que aún no estaba claro por parte del gobierno mexicano fue que parte del proyecto migratorio quería colocar como principal en la negociación. Hasta esos momentos la discusión seguía girando en los tres ejes arriba mencionados: programa de trabajadores temporales, visas de trabajo y la regularización.

¹⁸⁹ César Romero, “La negociación del milenio”, en *Milenio*, 8 de abril 2001, p.33.

¹⁹⁰ José Luis Ruiz, “Aboga Fox por migrantes” en *El Universal*, 17 de abril 2001, p.14.

Fue en la visita que Fox hizo a Washington el 3 de mayo del 2001 que definió la opción de la regularización como el objetivo de su política hacia los trabajadores migratorios. Así lo afirmó ante los medios internacionales que su gobierno estaba trabajado en la regularización de lo inmigrantes indocumentados mexicanos que, en un número de tres millones y medio, aproximadamente, viven en el país vecino en condiciones de alta vulnerabilidad como sujetos de derechos humanos.¹⁹¹

Posteriormente el Grupo de Alto Nivel, encabezado por Rodolfo Tuirán, Director del Consejo Nacional de Población (CONAPO) de la Secretaria de Gobernación y Gustavo Mohar, Director General de Protección y Asuntos Consulares de la SRE, en representación de la delegación mexicana y por Mary Ryan, Subsecretaria del Estado para Asuntos Consulares, delegación estadounidense, se reunieron el 6 de junio en San Antonio, Texas, para abordar los aspectos relativos a la cooperación sobre seguridad en la frontera. Esto a raíz de la muerte de catorce migrantes mexicanos en el desierto de Yuma, Arizona en mayo del mismo año que destacó la urgente necesidad de coordinar esfuerzos para garantizar la seguridad y legalidad de los flujos de personas entre México y Estados Unidos, así como para considerar y evaluar las posibilidades y consecuencias de ampliar los esquemas para el ingreso legal de mexicanos al vecino del norte. Al respecto se discutieron diversas alternativas y medidas operativas específicas para ser instrumentadas de inmediato en zonas de alto riesgo en ambos lados de la frontera, así como un conjunto de acciones articuladas a mediano plazo para avanzar en el objetivo común de proteger la integridad física de los migrantes mexicanos en la región fronteriza. Para el 8 de junio se reunieron en Washington, D.C., para continuar las discusiones con el fin de atender todos los temas contenidos en la agenda bilateral sobre migración y establecer un calendario de actividades futuras.¹⁹²

Como resultado de estas reuniones, se convino intensificar, de inmediato, los esfuerzos existentes para fortalecer la seguridad en la frontera e iniciar una revisión integral de las respectivas políticas fronterizas, con el fin de desarrollar mecanismos que

¹⁹¹ Jorge A. Bustamante, “Por la “regularización” ...,” *art.cit.*p.22.

¹⁹² José Carreño Figueras, “Sin resultados, reunión sobre migración en EU, revelan” en *El Universal*, 9 de junio 2001, p.13A

permitieran alcanzar el objetivo común de reducir riesgos y eliminar las muertes de los migrantes a lo largo de la frontera.

Paralelamente, en las posteriores semanas del mismo mes se coordinaron esfuerzos específicos bilaterales con el fin de proteger la integridad física de los migrantes; tales como: autoridades fronterizas de México y Estados Unidos sostuvieron reuniones en distintos puntos de la frontera; en: Tucson, Arizona, (San Diego), Caléxico (California) y Laredo, El Paso, (Texas) y de las cuales se obtuvo un plan de acción:¹⁹³

1. Fortalecer las campañas de seguridad pública para alertar a los migrantes potenciales sobre los peligros para su integridad física de cruzar la frontera por zonas de alto riesgo,
2. Reforzar los planes operativos para la protección de los migrantes, así como las operaciones para su búsqueda y rescate. Esto incluye un nuevo programa de reconocimiento aéreo en las áreas desérticas del lado estadounidense y el refuerzo de la presencia de elementos de los Grupos Beta en el lado mexicano.
3. Instrumentar un amplio plan de cooperación bilateral para combatir y dismantelar a las organizaciones criminales dedicadas al tráfico de personas, y
4. Poner en marcha un programa piloto para el uso de armas no letales por parte de Agentes de la Patrulla Fronteriza.

El resultado final de este trabajo fue reafirmar el avance de la discusión en el tema migratorio con un espíritu de cooperación bilateral, característica que perduro hasta septiembre, pero que después quedo en retórica.

Otro mecanismo bilateral que continuo en este periodo fue la XIX Conferencia de Gobernadores Fronterizos celebrada el 7 y 8 de junio 2001, donde participaron los gobernadores de Texas, Arizona, Nuevo México, Chihuahua, Baja California, Sonora, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas, así como los delegados del estado de California, se realizaron mesas de trabajo enfocadas a temas como el narcotráfico, migración,

¹⁹³ Comunicado Conjunto “Reunión sobre Seguridad en la frontera binacional México- Estados Unidos”, 15 de junio 2001, en <http://www.migracioninternacional.com> 13-01-03

cruces fronterizos, desarrollo económico, ecología, agricultura, salud y educación. Lo que hizo diferente ese año a la reunión, fue la presencia y declaración del presidente George W. Bush. Por medio vía satélite, el mandatario estadounidense invitó a buscar un acuerdo migratorio como una necesidad importante entre las dos naciones, además de ser una prioridad de su gobierno y del de su homólogo mexicano.¹⁹⁴

En resumen el objetivo de los funcionarios fronterizos en materia migratoria, fue solicitar a las autoridades federales de México y Estados Unidos el diseño de un marco legal apropiado para la existencia de una frontera realmente segura por la cual puedan transitar con mayor libertad los migrantes, así como la búsqueda de un castigo más severo a traficantes de personas.

Se suma a este esfuerzo una gira realizada por Vicente Fox en el mes de julio, la cual abarcó un recorrido de cinco días por el medio oeste estadounidense con un enérgico llamado a favor de reformas en las políticas migratorias de Estados Unidos y para hacer gestiones a favor de la regularización migratoria. Comenzó en San Valley, Idaho, donde participó en una reunión empresarial de alto nivel, después a Chicago donde sostuvo encuentro con una numerosa comunidad mexicana de esa ciudad y habló ante dirigentes empresariales. Siguió a Detroit, Michigan, para reunirse con líderes sindicales y con las juntas directivas de armadoras automotrices como Ford Motor Company, General Motors y Daimler- Chrysler.

El recorrido concluyó el 17 de julio del 2001 en Milwaukee, E.U., donde el mandatario manifestó que el fracaso de las políticas migratorias se debe a la falta de consideración en la realidad del mercado laboral mexicano- estadounidense integrado. De igual forma reitero el compromiso por:¹⁹⁵

- 1.- Reprimir a los traficantes de inmigrantes ilegales de manera bilateral
- 2.- Derechos más amplios para los migrantes

¹⁹⁴ Alejandro Lelo de Larrea, “Flujo migratorio seguro, plantean”, en El Universal, 9 de junio 2001, p12A.

¹⁹⁵ “Fox insta a EEUU a reformar sus políticas de inmigración” y “Fox retomará el tema de migración en Milwaukee” en http://mx.noticiasactualidad/cni/fox-gira_eu 19/07/01

3.- Ampliar la documentación y legalización de los migrantes mexicanos que ya viven en Estados Unidos.

Del lado estadounidense, la respuesta que recibió Bush, hasta ese momento, fue el apoyo de algunos legisladores republicanos y demócratas en el Congreso, donde las posiciones se agrupaban en torno a tres propuestas. La primera, la más amplia, legalizar o conceder la amnistía a algunos o a todos los inmigrantes mexicanos indocumentados. Segundo, preveía la concesión de visas temporales de trabajo o de huésped para un periodo limitado, condicionadas a que los trabajadores abandonaran el país una vez que sus permisos vencieran. Por último se proponía un programa de “regularización ganada”, que concedería una situación legal transitoria y crearía un sistema para que los inmigrantes obtuvieran la legalización permanente mediante el cumplimiento de condiciones, por ejemplo cumplir 90 a 150 días de trabajo agrícola dentro del año en que se les otorgara la visa de huésped.¹⁹⁶

Sin embargo, asesores de política doméstica de la Casa Blanca y estrategas del Partido Republicano iniciaron un debate interno con la posición de que Bush debía evitar cualquier mención a una reforma de la política estadounidense. Consideraban que el riesgo político y electoral de declarar cualquier cosa que pudiera interpretarse como amnistía era demasiado.¹⁹⁷ A pesar de esto, la posición de Bush, días antes de la visita de Estado de Vicente Fox, el 5 de septiembre de 2001, fue dejar abierta la puerta a una negociación migratoria amplia que incluyera el espinoso tema de la regularización de indocumentados mexicanos.

El 9 agosto del 2001, se reunieron nuevamente el Grupo de Alto Nivel sobre Migración, quienes alcanzaron un acuerdo preliminar sobre las propuestas relacionadas con las dos últimas propuestas estadounidenses. Su plan permitiría la entrada a trabajadores huésped para empleados en agricultura, hotelería y servicios de

¹⁹⁶ Martín, Philip, “El espejismo de los trabajadores huésped mexicanos”, en: <http://www.foreignaffairs-esp.org>. 21/01/02

¹⁹⁷ Asesores del llamado consejo de Política Doméstica de la Casa Blanca argumentaron que Bush debía limitarse a hablar sólo en términos generales del tema migratorio en sus intercambios con Fox, evitando toda petición de aspectos particulares que podrían provocar irritación de los sectores antinmigrantes. Jim Cason “Reto de Fox destrabar acuerdo migratorio” en *La Jornada*, 7 septiembre 2001, p.6.

alimentación, (sectores que ya daban empleo a una amplia proporción de inmigrantes no autorizados) Los trabajadores huésped podrían entonces obtener una situación legal permanente, certificando haber vivido y trabajado en el país durante un tiempo determinado además de pagar impuestos. Este evento fue el último que realizó el grupo antes de la visita de Estado que Fox hizo en Washington, el 5 de septiembre, y que tenía como principal objetivo ajustar una propuesta migratoria conjunta que se discutiría en la reunión de lo mandatarios. Pero, el resultado fue el reconocimiento que tal proyecto necesitaría de mayor tiempo para llevarlo a cabo, debido a la complejidad del asunto y las dificultades políticas que mostraba el Congreso estadounidense, que ante el plan de legalizar a los indocumentados se considero como un premio por violar la ley migratoria. A pesar de ello se reitero el compromiso compartido y la disposición de realizar una política migratoria humana y amistosa.¹⁹⁸

A finales del mes de agosto, en una entrevista realizada al Secretario de Relaciones Exteriores Jorge G. Castañeda garantizó que durante el gobierno de Vicente Fox se alcanzaría un acuerdo migratorio, el cual incluiría la negociación de cinco temas: seguridad en la frontera, promoción del desarrollo económico en las zonas expulsoras de migrantes, aumento en el número de visas permanentes, un esquema de trabajadores temporales y la regularización de los indocumentados. Estos rubros se negociarían por parte del gobierno mexicano bajo dos conceptos; uno, la idea de responsabilidad compartida y segundo que todo los temas debían verse como un paquete, como un todo integrado, es decir que si no se lograba acuerdos sobre todos los puntos no habría acuerdos de ninguno.¹⁹⁹

Bajo este ambiente, dos semanas antes de la visita de Estado de Fox a Estados Unidos, realizada del 5 al 7 de septiembre, se consideraba poco alentadora. Pese a que el Presidente mexicano sería distinguido por el poder legislativo estadounidense, al ser uno de los pocos mandatarios extranjeros que tendría la oportunidad de dirigirse a las dos cámaras del Congreso y agasajado por una cena de Estado en la Casa Blanca, no se

¹⁹⁸ “Avanza diálogo sobre migrantes”, en El Universal, 10 de agosto 2001, p.A16.

¹⁹⁹ Este último aspecto fue muy mencionado por la prensa escrita mexicana, pues Castañeda lo nombro como la negociación de “la enchilada completa”. Carlos Benavides, “Por ahora sólo existen las bases, dice Castañeda”, en El Universal, 30 agosto 2001, p. A10.

esperaban grandes anuncios, ni siquiera en temas como migración, narcotráfico o frontera. Para echar a andar los puntos del acuerdo migratorio propuesto por el gobierno mexicano, no sólo se necesitaba las buenas relaciones, atribuidas a una buena química (personal) entre los mandatarios, también la aprobación del Congreso estadounidense. Pero la realidad era que en esos momentos en la agenda del Capitolio existían temas internos y foráneos más importantes que los migratorios, aún siendo éstos prioritarios en la relación bilateral. Otro factor a considerar fue la economía, ya que se encontraba en problemas y recordemos que en tiempo de crisis económica las negociaciones sobre el tema migratorio se vuelven más difíciles porque los estadounidenses son más sensibles y responsabilizan a los inmigrantes, sobre todo indocumentados, de la pérdida de empleos, (aunque no sea cierto) lo que ejerce más presiones sobre el presidente en turno.

A pesar de lo anterior en la visita de Estado, el gobierno mexicano baso su estrategia para la relación con Estados Unidos en cuatro puntos. El primero, la redefinición de un programa de objetivos, que incluyó la regularización de los indocumentados, la eliminación de la certificación y resolver los problemas comerciales. Segundo, lograr que el gobierno del vecino del norte acepte la negociación de estos asuntos, tercero, crear una relación de confianza entre los gobiernos para el avance de las negociaciones y cuarto crear un clima en Estados Unidos para que esa agenda negociada sea aprobada y no quede en el intento o el olvido.

Finalmente la agenda a tratar en la visita de Estado comprendió temas como el problema del gigantesco adeudo del agua a Estados Unidos, la integración energética, el bloqueo estadounidense al transporte mexicano, la lucha contra las drogas y por supuesto la negociación migratoria, esta última vista como central, pero más por protocolo que con la seguridad de obtener resultados inmediatos.²⁰⁰

Cuando Fox llego a Washington el 5 de septiembre del 2001 declaro el deseo de consolidar la relación de dos países que comparten una frontera dinámica y el avance de

²⁰⁰ Jennifer González Covarrubias, "Fox en Washington: amistad sin resultados", en El Financiero, 30 agosto 2001, p.33.

el acuerdo migratorio de mutuo beneficio. Anteponiendo como meta de ambos gobiernos resolver el problema antes del término del gobierno de Bush (en el 2004, con posibilidad de reelección) y de Fox en el 2006.

Posteriormente cuando su agenda lo llevó a un discurso ante ambas cámaras del Congreso estadounidense, sorprendió a la Casa Blanca al solicitar públicamente llegar a un acuerdo para fin de año; el cual contemplaría la legalización de indocumentados. Los funcionarios del gobierno de Bush ratificaron el compromiso con lo conversado, pero dijeron que Fox era demasiado optimista en relación con la fecha. El propósito de Fox era concluir un acuerdo amplio antes de que el debate político estadounidense fuera exclusivamente cubierto por las elecciones legislativas para marzo del 2002.

Finalmente, al término del encuentro el presidente estadounidense anunció el envío de una iniciativa al Congreso de su país para facilitar la llegada de trabajadores invitados, bajo ciertas normas de regularización y la declaración conjunta sobre el tema donde se estipulaba la alianza bilateral con los sectores privados de Estados Unidos y México para echar a andar un plan de acción para promover el libre mercado y el bienestar económico y social en las comunidades y regiones mexicanas que propician la migración. Lo cierto fue que tal hecho no alcanzó a dar resultados, pues las elecciones internas del Congreso fueron el primer inconveniente en avanzar en materia migratoria y enseguida los atentados del 11 de septiembre en Estados Unidos que dejaron en último término toda propuesta de regularización migratoria.

Paralelamente al encuentro de Fox con Bush, la Comisión Binacional México-Estados Unidos se reunió desde el 4 de septiembre en Washington. De los dieciséis grupos de trabajo, encabezados por miembros de los gabinetes de ambos países siete fueron los que sesionaron y revisaron los logros del año pasado, además de determinar las prioridades para el próximo año. Éstos fueron: Grupo de Política Exterior, Grupo sobre Migración, Grupo de Asuntos Legales y Cooperación, Grupo de Energía, Grupo sobre Asuntos Fronterizos, Grupo de Comercio y Asuntos Económicos y Grupo de Cooperación Bilateral – que incluyó los asuntos de salud, laborales, medio ambiente, educación y cultura, ciencia y tecnología. A pesar de que el tema de la migración es uno

de los principales en estos espacios, uno de los logros concretos que anunció la Comisión fue el compromiso entre las autoridades judiciales de ambas naciones para combatir el tráfico de armas.²⁰¹

Concluimos que la buena relación bilateral México – Estados Unidos desde el primer encuentro de Fox con Bush hasta la visita oficial en septiembre a Washington, fue gracias a la labor del equipo y el propio mandatario mexicano para colocar en la mesa de negociación la necesidad de que los estadounidenses cambiaran su política migratoria. Por medio de la diplomacia abierta, el cabildeo y la disposición constante del gobierno mexicano de discutir ante todo el fenómeno migratorio, se logra que en la nueva relación con Estados Unidos se hable de dar una solución definitiva a la situación legal de indocumentados mexicanos.

Hasta ese momento, los mismos políticos de Estados Unidos no habían podido insertar el tema migratorio en la agenda política nacional, como lo hizo el propio Fox, en ese corto lapso de tiempo. Usando el acceso a los medios y la cúpula política de las ramas Ejecutiva y Legislativa de Estados Unidos, Fox abiertamente gestiona para obtener cambios en la política migratoria del vecino país.

Sin la insistencia que mostró Fox, el tema migratorio no se hubiera mantenido a discusión en la agenda estadounidense. Al principio del año, nadie habría imaginado que el Presidente George W. Bush, de tinte conservador y miembro del partido que tradicionalmente ha sido antiinmigrante, considerara la posibilidad de un paquete migratorio.

La parte real y un tanto negativa, en primer lugar, es que la propuesta del programa de trabajadores huéspedes, se oponía a la residencia de mexicanos en Estados Unidos, ya que exigía que los inmigrantes regresaran a México pasado un año del permiso, en segundo, el plan de regularización se vio difícil de aprobar por parte del Congreso estadounidense, y tercero, dos factores externos coyunturales llevaron al enfriamiento de

²⁰¹ Véase, José Carreño Figueras, “Pretende compartir EU y México bienes incautados” en El Universal, 03 de septiembre 2001, p.A4.

la negociación: los atentados del 11 de septiembre del 2001 y la intervención militar de Estados Unidos en Irak.

A partir de estos dos hechos la realidad internacional impide un cambio favorable para la continuidad de la negociación migratoria a corto plazo. No hay país en el mundo que durante peligro de seguridad nacional abra sus fronteras a nuevos migrantes; al contrario, la tendencia es erigir barreras. Esto lo veremos a continuación.

3.4. El impacto de los atentados del 11 de septiembre y la intervención militar en Irak en las relaciones México- Estados Unidos

El 11 de septiembre del 2001 aconteció un acto terrorista en Estados Unidos, cuando dos aviones comerciales se estrellaron en territorio nacional. Los atentados se dirigieron precisamente contra objetos de alto valor simbólico que encarnan el orden de la modernidad occidental: el World Trade Center, en Nueva York - imagen de la pujanza económica- y el Pentágono, en Washington -polo de fuerza militar. Este hecho puso sobre la mesa internacional, las nuevas barajas con las cuales se jugaría la política exterior de Estados Unidos.

Hacia México el primer cambio notorio en su relación se dirigió al tema migratorio, el cual fue sustituido por el de la seguridad. Aunque entendiendo la relación que existe entre uno y otro tema, debido a que la frontera de México es un punto estratégico para la seguridad del territorio estadounidense, su contexto de desarrollo se recrudece notoriamente para la migración mexicana, principalmente porque los terroristas que atentaron contra este país eran inmigrantes.

Después del 11 de septiembre, el problema y la dinámica de la migración presentó algunas agravantes y cambios que son importantes considerar en el futuro inmediato en el estudio de este tema. Uno de ellos fue la creciente alarma por la seguridad fronteriza que se manifestó notablemente, los meses siguientes al suceso, en los puntos de tránsito de las fronteras terrestres estadounidenses y en el drástico giro que tomó el debate sobre

las políticas de migración. El endurecimiento en ambas fronteras de Estados Unidos como el trato a extranjeros es parte ahora de una política migratoria que ha iniciado George W. Bush.

Repentinamente los ataques terroristas endurecieron lo que había llegado ser un debate blando sobre las políticas estadounidenses de migración. Aunque la angustia por la seguridad de las fronteras y la migración es una consecuencia predecible y comprensible de los ataques terroristas, el escenario que inicio mostró un doble panorama en materia de política exterior. Por un lado, se dio la prioridad estadounidense de presentar un país fuerte, teniendo como objetivo lograr la tranquilidad y resguardar su seguridad; pero por otro, se originaron graves consecuencias, principalmente en la relación con México y Canadá, pues terminaron frenando el comercio y el cruce legal, más que combatir el terrorismo.

Este cambio de contexto para la migración como asunto de seguridad favoreció a quienes han reclamado más controles y restricciones. De manera que, las medidas más rigurosas para controlar la migración, que carecían del suficiente respaldo político, tomaron mayor fuerza y presencia en una reclasificación de nuevas acciones antiterroristas. Por ejemplo el sistema de evaluación de solicitudes de visa y el problema de rastrear a quienes permanecen en el país más tiempo del permitido, fue muy importante para la atención política de Estados Unidos, al saberse que muchos de los participantes en el acto terrorista habían entrado al país legalmente y permanecido en él una vez vencidos los plazos de sus visas.

Después del atentado terrorista toda planeación y aplicación en la lucha contra el terrorismo interno, se enfocó hacia el resguardo de las fronteras, siendo un tema de prioridad trilateral trabajar en la seguridad fronteriza para controlar de manera dura y real la inmigración legal e ilegal que vive internamente Estados Unidos.

La economía, aunque no se desplomó, entró en un momento difícil, con sectores de servicios como el turístico, afectando miles de puestos de trabajo que desaparecieron. Muchos de estos empleos en el sector servicios estaban en manos de extranjeros, entre

ellos mexicanos. Este retroceso de la economía estadounidense también impactó al comercio y a las comunidades fronterizas.

Las prolongadas esperas para atravesar los puertos de entrada terrestre, tanto de la frontera con México como la de Canadá; y los temores de otro ataque terrorista dentro de territorio estadounidense o en alguno de los países vecinos desplazaron las discusiones sobre migración y fronteras, dando lugar a propuestas relacionadas con la seguridad, como el uso de identificaciones biométricas, limitaciones en la concesión de visas y un sistema nacional de entradas y salidas.²⁰²

Sumando su campo de acción, tras haber sufrido el mayor ataque extranjero en suelo continental, Estados Unidos se vio obligado a responder para ratificar su condición de superpotencia, sobre todo ante gobiernos que quizás, superada la conmoción provocada por los atentados, no vieron mal su debilitamiento. Los atentados sacudieron los cimientos sobre los cuales descansaba el sistema de seguridad internacional, que demostró carecer de mecanismos para responder con eficacia este nuevo tipo de amenaza. Más grave aún, Estados Unidos respondería en una región donde cualquier intervención militar occidental amenazó con crear desequilibrio estratégicos.²⁰³

El 11 de septiembre significó la apertura de un nuevo capítulo en la ordenación del sistema internacional, pues marcó el inicio de una perceptiva diferente en los términos y en la forma de entender la seguridad nacional y la colectiva. El nuevo reto para la seguridad se representó a través de los Estados “perversos” y por las organizaciones terroristas de alcance global, que pretendieran adquirir o tener armamento de destrucción masiva (armas nucleares, químicas o biológicas) que antes sólo estaban al alcance de Estados poderosos. El riesgo se advirtió en que dichas armas se utilizarían para intimidar o para agredir a otros Estados.

²⁰² Deborah Waller Meyers, “Un nuevo contexto para la relación migratoria de México y Estados Unidos”, en: *Foreign Affairs en Español*, ITAM, México, primavera 2002, pp.176-177

²⁰³ Avedis Hadjian, “La nueva guerra de Estados Unidos” en <http://www.cnnenespañol.com/2001/eeuu-canada>. 24-09-01

Bajo este esquema de seguridad, la nueva estrategia de la administración estadounidense, en su aspecto central abandonó los enfoques de contención y disuasión predominantes durante la Guerra Fría, para lanzar una guerra global contra el terrorismo que a la fecha ha tenido como objetivo destruir las organizaciones terroristas de alcance global y a los estados patrocinadores que intentan obtener armas de destrucción masiva. Así Bush inicia una línea de acción enfocada a discursos sucesivos para obtener el apoyo de la comunidad internacional.

Posteriormente Estados Unidos se encontró librando una guerra contra el terrorismo, envió tropas al extranjero, e inició un discurso de convencimiento en la comunidad internacional en busca de apoyo a su intervención militar en Irak.

3.4.1. Consecuencias del 11 de septiembre del 2001

Enseguida de la conmoción por la destrucción y la muerte de 2 mil 617 personas²⁰⁴, por los ataques terroristas, la consecuencia inmediata en Estados Unidos fue el cambio en el marco político general en el cual se debatían todas las áreas de política doméstica, lo mismo que la política exterior. Esta transformación se basó en un objetivo prioritario: la seguridad y defensa nacional como campo determinante en la vida interna y externa de Estados Unidos.

En política exterior, la seguridad se convirtió en la más alta prioridad y las cuestiones relacionadas con ella reemplazaron a todas las demás en los primeros lugares de la agenda de Washington, incluyendo el tema migratorio. Cualquier propuesta relacionada con la migración que ocupó la agenda política giró en torno a la seguridad. Del mismo modo Estados Unidos incluyó una nueva condición para la amistad: cooperación en la lucha contra el terrorismo. Así lo dejó establecido Bush en el mensaje al Congreso estadounidense el 20 de septiembre de 2001: “Ahora, todas las naciones del mundo tienen que tomar una decisión: están con nosotros o con los terroristas”.²⁰⁵

²⁰⁴ Hugo Hiriart. “A un año de la zona cero”, en *Proceso*, edición especial, 10 septiembre 2002, p. 27.

²⁰⁵ Deborah Waller Meyers, *Un nuevo contexto...* art. Cit., p.179.

Se generalizó el mensaje de que la sociedad no estaba debidamente protegida ante ataques perpetrados por extranjeros que odian a Estados Unidos. Bajo esta lógica, y aunque se enfatizó que el enemigo eran los terroristas y no los extranjeros, resurgió una xenofobia y racismo, principalmente ante la población musulmana en general. Con ello, la creciente sensibilidad y apoyo a la legislación de la población inmigrante indocumentada que reside y trabaja en Estados Unidos se vio inmediatamente coartada por las fortalecidas voces xenófobas que sustentaban que no era momento de premiar a aquellos que han violado las leyes de la nación. La primera expresión contundente de este ambiente fue la aprobación acelerada de una nueva propuesta de Ley Anti-terrorista, por ambas cámaras del Congreso y donde muchas cláusulas van específicamente dirigidas en contra de los extranjeros. Este aspecto lo desarrollamos en el siguiente apartado.

Por otro lado, la situación económica, que ya generaba problemas, empeoró aceleradamente. Más de 250,000 empleos se perdieron desde el 11 de septiembre, concentrándose principalmente dentro de la industria de transporte aéreo, expandiéndose hacia otros sectores como la industria hotelera, el entretenimiento y los servicios.²⁰⁶

Así, también los políticos estadounidenses se apresuran a mostrar su compromiso con el alzamiento de barreras fronterizas mayores y más eficaces. Por ejemplo, Tom Tancredo (republicano por Colorado), presidente del Comité de Reforma de la Inmigración de la Cámara de representantes, destacó que “la defensa del país empieza en la defensa de las fronteras”; la senadora María Cantwell (demócrata por Washington) afirmó: “la cuestión fundamental es cómo vamos a garantizar la seguridad de nuestras fronteras”.²⁰⁷ Esto originó que todo tipo de medidas fronterizas llevadas a cabo por Estados Unidos estuvieran forradas de una justificación de acción por combatir una guerra terrorista, que obviamente trajo consecuencias inmediatas como, el aumento de

²⁰⁶ Esta consecuencia afectó a los inmigrantes mexicanos, que ante este hecho y el temor por el ambiente de miedo por un nuevo ataque, propiciaron un mayor regreso a México. El INM notificó que para esa fecha el porcentaje de retorno a México fue en un 8 y 9% con relación al año pasado. Víctor Michael. “Reactivarán México y Estados Unidos las pláticas sobre migración”, en Milenio, 22 de octubre 2001,p.6.

²⁰⁷ Peter Andreas, “La redefinición de las fronteras estadounidenses después del 11 de septiembre.” En: Foreign Affairs, en español, primavera 2002, ITAM.p.169.

la presencia de la inmigración ilegal, pues con el endurecimiento en la aplicación de su ley de inmigración y el reforzamiento de la vigilancia en sus fronteras, logró que el fenómeno tomara otro matiz y que se agudizara.

Estas maniobras políticas por resguardar la frontera sur de Estados Unidos, ya se habían presentado desde antes pero dirigidas a combatir el narcotráfico, por ejemplo el militarizar la frontera, si bien tenían prohibido efectuar arrestos, los militares contribuyeron con la aplicación de la ley en la frontera mediante la conservación de carreteras y vallados, tareas de inteligencia y vigilancia, y capacitación. Tal hecho no pudo frenar la masa de inmigrantes indocumentados, pero sí convertir la frontera en un barrera más peligrosa, donde cientos mueren cada año en los remotos puntos de entrada, cuando intentan eludir la red de seguridad. Esta vez ya no fue una lucha contra la droga, sino contra todo lo que pareciera peligroso para la seguridad interna estadounidense.

De esta manera, las acciones a seguir fueron: el incremento de la seguridad en los aeropuertos estadounidenses, requiriendo una identificación más detallada en los vuelos nacionales e internacionales, revisando una y otra vez a los pasajeros y empleados del aeropuerto, e instalando más equipo electrónico de seguridad. Así también se reforzaron las medidas de seguridad en los puntos de entrada terrestre a Estados Unidos, es decir, en ambas fronteras, puertos y caminos. Cruzar la frontera se volvió un largo proceso, debido a la aplicación de las nuevas medidas de seguridad y revisión mucho más estrictas; logrando impedir viajes y el comercio legítimo más que la entrada de terroristas, cuestión que dañó las relaciones de Estados Unidos con sus dos socios económicos más importantes, Canadá y México.

Este aumento de rigor fronterizo tuvo repercusiones económicas graves tanto en la frontera con México como con la de Canadá, pues los inspectores fronterizos quedaron a un nivel de ALERTA 1, definido como “operación antiterrorista sostenida e intensiva”. Después de las investigaciones de las personas que llevaron a cabo el ataque, se comprobó que cinco de ellas habían ingresado por la larga y poco vigilada frontera con Canadá. A partir de entonces se produjo un cambio de actitud hacia aquel país. La línea fronteriza del norte estadounidense, de alrededor 3 987 millas de longitud, reforzó

su vigilancia, pues empezó a ser patrullada por más elementos en sus 115 puertas de entrada. En los días posteriores al ataque, el tiempo de espera de los camiones para cruzar aumentó de 1 a 2 minutos a 10-15 horas, lo que dejó parados embarques de piezas y bienes perecederos. El resultado fue la drástica disminución del tráfico fronterizo. Estados Unidos y Canadá mantienen un comercio bilateral de 1300 millones de dólares diarios, alrededor de 40000 embarques comerciales y 180 millones de personas cruzan diariamente la frontera.²⁰⁸

Igualmente del lado de la frontera con México, vigilada por nueve mil elementos, se registraron pesados embotellamientos de tráfico y prolongadas demoras de camiones que transportan el comercio entre ambas naciones. Lo que antes era el cruce terrestre más activo del mundo, después del 11 de septiembre marcó un freno notorio en el rápido flujo fronterizo haciéndolo más difícil. En Laredo, Texas, por ejemplo, antes de los ataques, durante las horas pico a un peatón le tomaba alrededor de cinco minutos pasar un punto de inspección en el puente y media hora a un automovilista, después la espera se incremento hasta cinco horas. Los funcionarios contaron 2.9 millones de personas que entraron en septiembre, cifra inferior a los 3.5. millones que entraron en septiembre del 2000. Las ventas al por menor en las ciudades fronterizas de Estados Unidos se desplomaron, puesto que los compradores se quedaron al sur de la frontera. El comercio fronterizo, que rondaba los 670 millones de dólares, cayó un promedio de 15% en las semanas posteriores a los ataques, los productos electrónicos, textiles y químicos, así como las fábricas mexicanas de piezas de automóviles sufrieron el mayor impacto.²⁰⁹

Estas fueron las primeras respuestas que mostró el gobierno de George W. Bush antes de acabar el año 2001, pero también es importante desarrollar las que hubo respecto a la negociación migratoria, todo lo cual marcó el distanciamiento de la amistad estrecha entre México y Estados Unidos.

²⁰⁸ Peter Andreas, “La redefinición de las fronteras estadounidenses”, art. cit., p.172.

²⁰⁹ Idem.

3.4.1.1. Redefinición de la agenda migratoria

Como hemos analizado los actos terroristas del 11 de septiembre constituyeron una de las ofensivas más crueles en la historia contemporánea estadounidense. A partir de entonces se sintieron sus repercusiones en el campo de la política exterior y la seguridad nacional, ya que se adoptaron posiciones aun más defensivas que en el pasado, en aras de combatir el terrorismo.

Osama Bin Laden (presunto autor intelectual del 11 de septiembre) y las organizaciones terroristas internacionales despertaron la conciencia estadounidense respecto a su inmensa vulnerabilidad, cuestionando el manejo de su seguridad nacional, lo que tuvo un gran impacto directo en su política migratoria, poniendo en duda a quién y a cuántos admitir.

A partir de entonces, el debate interno sobre inmigración cambió radicalmente, surgiendo propuestas con el fin de modificar aspectos de la política y legislación migratorias. De manera simultánea, se quedó pendiente el acuerdo migratorio propuesto formalmente por la administración de Fox en Washington una semana antes de los ataques terroristas.

Las principales acciones inmediatas que hace Estados Unidos en materia de seguridad enfocadas en su política migratoria fueron:²¹⁰

1. Establecer una base de datos compartida con México y Canadá para el control de la inmigración y las aduanas, con el fin de crear una mayor convergencia trilateral en política migratoria.

El 26 de octubre de 2001, el Presidente George W. Bush firmó el *USA PATRIOT* (Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001), que significa la “Ley que Une y Fortalece a América por medio de la Provisión de las Herramientas Apropriadas

²¹⁰ Jennifer González, “Buscan base de datos migratoria trilateral” en *El Financiero*, 01 noviembre 2001, p.26

requeridas para interceptar y obstruir el Terrorismo”. Esta ley autorizó triplicar el número de agentes de la patrulla fronteriza, así como inspectores, e inspecciones aduanales a lo largo de la frontera con Canadá y México. También autorizó 50 millones de dólares para cada aduana para mejores tecnologías.²¹¹

2. Programa de monitoreo y el cambio en la política de visado. El sistema de evaluación de solicitudes de visa y el problema de rastrear a quienes permanecen en el país más tiempo del permitido atrajeron súbitamente la atención política al saberse que algunos de los secuestradores terroristas habían entrado al país legalmente y permanecido en él una vez vencidos los plazos de sus visas. Estos cambios han generado que las prolongadas esperas para conseguir visas en los consulados de Estados Unidos en el extranjero sean todavía más largas.
3. Acceso de las embajadas y consulados estadounidenses a la lista de sospechosos del Departamento de Estado.
4. Nuevas medidas para reforzar la vigilancia de los extranjeros en su país. El 19 de noviembre del 2001, se firma una nueva ley de seguridad en aviación, que estableció que los siguientes dos meses todas las aerolíneas comenzarían a utilizar transmisión electrónica de las listas de pasajeros que se dirijan a Estados Unidos, para poder corroborar la información con la base de datos de esa nación.

Ante este escenario, la posición de México para retomar la agenda bilateral y en particular el problema migratorio se articuló en torno a la seguridad nacional. La lógica a seguir fue hacer ver al gobierno estadounidense que por su seguridad no era posible tener a casi 6 millones de personas (de los cuales tres y medio millones son mexicanos) viviendo y trabajando en su territorio, sin saber quiénes son, ni en qué trabajan. Así el ambiente que rigió la importancia de la negociación migratoria fue que cualquier propuesta mexicana que no mostrara beneficio para la seguridad de Estados Unidos ni siquiera sería escuchada. En Washington no se habló más que de dos cosas: la seguridad nacional (interna y externa) y la recesión.

²¹¹ United States, Trends in International, Annual Report, OECD, 2002, pp.278-282

En cuanto a lo que se creyó un logro contundente de avance en los puntos del acuerdo migratorio, como la discusión de un programa de trabajadores temporales, que estaba al frente de la agenda a principios de septiembre, después se colocó al final de los asuntos en la lista de las discusiones migratorias, en buena parte por el desplome de la economía estadounidense. Ahora con este nuevo contexto, la discusión de los temas fronterizos, que estaban relegados a un grupo de trabajo, se pasaron a un tema prioritario y elevado en la agenda.

De igual forma, el tema de la regularización se enfocó a una documentación por la necesidad expresa de Estados Unidos de detectar quién está en este país; iniciando un programa para promover el registro, que fue acompañado con nuevas leyes de seguridad pública, cuyo propósito fue ubicar y expulsar a los que continúan optando por vivir como indocumentados.

El cambio en el debate migratorio post-11 de septiembre puso las pretensiones de la diplomacia de Vicente Fox de lograr un acuerdo migratorio integral en el limbo. Pues la realidad es que a pesar de que no se encontró evidencia alguna de que algún mexicano o grupo estuviera relacionado con los actos terroristas, se agudizaron las acciones migratorias en la frontera, ocasionando que las condiciones para los migrantes se tornaran más difíciles, pues la lucha contra el terrorismo fue excusa perfecta para justificar los abusos contra sus derechos humanos.

Así, el discurso blando sobre las políticas estadounidenses de migración posteriormente se endureció. La opinión pública estadounidense discutió nuevas propuestas con el fin de elaborar una reforma integral a su sistema migratorio. Por ejemplo, en la página web del grupo Voces de Ciudadanos Unidos, que tiene su sede en el sur de California, podía leerse un sarcástico titular que decía: “Tráiganos a su gente cansada, a sus pobres, a sus terroristas”. Así también, quienes durante mucho tiempo abogaron por restringir la inmigración, como la Federación para la Reforma de la Inmigración en Estados Unidos (FAIR, por sus siglas en inglés), tradicionalmente enarbolando razones económicas y socioculturales, modificó sus argumentos para ajustarlos al nuevo ánimo político; destacando la inmigración como una amenaza a la

seguridad nacional.²¹² Por lo que se exigía un mayor control policial de la inmigración ilegal y el freno a la inmigración legal, como medida preventiva a un nuevo ataque.

Por su parte los defensores de la inmigración, como la Asociación Estadunidense de Viveros y Jardinería Ornamental, la Coalición Agrícola para la Reforma de la Inmigración, sustentaron sus argumentos desde una perspectiva de seguridad nacional conveniente a los intereses de Estados Unidos, al tener un control de la población migratoria, lograda con la concesión de más visas temporales a trabajadores y la legalización de mexicanos indocumentados.

El 19 de octubre del 2001 se reunieron en Washington, por parte de México, el Comisionado de Seguridad Nacional, Adolfo Aguilar Zinser, Aduanas, Hacienda, Procuraduría General de la República (PGR), Relaciones Exteriores, Comunicaciones, Seguridad Pública con el director de la Oficina de Seguridad estadounidense, Tom Ridge. Se consideró que esta reunión retomaría la agenda bilateral y especialmente la negociación migratoria, pero lo cierto fue que lo tratado abordó la discusión por definir un perímetro de seguridad fronteriza, siendo este aspecto el de mayor importancia en la reunión.²¹³

En este mismo mes, Fox se reúne con el Consejo de Relaciones Exteriores (Council on Foreign Relations) en Nueva York, ratificando sus condolencias por los ataques del 11 de septiembre y pronunciándose por reactivar la agenda bilateral, especialmente las negociaciones migratorias. En este aspecto la posición de Jorge G. Castañeda fue de compaginar la agenda migratoria con la de seguridad, en la medida de que en ese momento Estados Unidos le convenía que los 2.5 o 3 millones de mexicanos indocumentados tuvieran nombre, dirección, teléfono, número de seguro social, empleo registrado, como parte de la aplicación de su nueva política de seguridad nacional.

²¹² Peter Andreas, "La redefinición de las fronteras...", art. cit. p.167.

²¹³ Horacio Santini, "Se reinicia hoy la agenda bilateral México- Estados Unidos", en Milenio, 19 noviembre 2001, p.9.

Posteriormente Fox tuvo de manera informal una conversación breve con Bush en el ámbito de los trabajos de apertura de la 56 Asamblea General de la ONU, marcando como propósito común abrir más cruces fronterizos, instalar más aduanas e impulsar la modernización de la frontera en cuestiones de seguridad.²¹⁴

El 20 de noviembre hubo una reunión técnica encabezada por Gustavo Mohar, negociador del acuerdo migratorio de la cancillería mexicana. Aunque las discusiones giraron en torno a la seguridad, se destacó la importancia de reiniciar las negociaciones del acuerdo tan pronto fuera posible y esperando que se dieran las condiciones políticas en Estados Unidos.

El año 2001, la relación bilateral acaba con dos miradas paralelas. Por un lado, con la firme disposición de darle de nuevo un espacio al problema migratorio en la agenda bilateral, con la importancia de llevar a cabo el acuerdo migratorio, establecido antes de los actos terroristas, pero con la relevancia de ser parte de las medidas enfocadas a resguardar la seguridad de Estados Unidos ante nuevos ataques terroristas. Por otro, se enfocaron en un proyecto para impulsar el desarrollo en zonas expulsoras de migrantes e inhibir los flujos poblacionales del sur al norte.²¹⁵ Este trabajo fue realizado por un grupo binacional conformado por 20 mexicanos y 20 estadounidenses, entre los que se encontraban funcionarios, empresarios y académicos. Su propuesta fue presentada a los presidentes, el 22 de marzo del 2002, en la Conferencia Internacional sobre Financiamiento para el Desarrollo realizada en Monterrey, logrando colocarse en un plan de trabajo coordinado por ambos gobiernos llamado “Alianza para la Prosperidad”, el cual tenía como fin incorporar a empresas privadas para realizar inversiones y promover el desarrollo de zonas expulsoras de migrantes y la facilidad del envío de remesas, (anteriormente planteado desde la reunión en el Rancho San Cristóbal, Guanajuato, en febrero del 2001) En esta misma conferencia George W. Bush colocó en la agenda bilateral el único tema prioritario en la relación con México: la seguridad de

²¹⁴ Agencia de Noticias, “Fox anuncia en Nueva York reactivación de la agenda con Estados Unidos” en *Milenio*, 10 noviembre 2001, p.5.

²¹⁵ El grupo trabajó entre ejes: Vivienda, Remesas y el sector agrícola. La idea de impulsar la vivienda se enfocó a promover la actividad económica mediante la industria y que el producto final, las casas, como estímulos para que no emigren. El impulso de la agricultura tenía como fin explotar la principal actividad

la frontera norte, plasmado en la firma del documento llamado “Alianza para la Frontera México y Estados Unidos, además de un plan de acción enfocado a crear una frontera segura, eficiente, moderna, libre de amenazas a la seguridad y prosperidad de ambas naciones.”²¹⁶

El año 2002, marca la continuidad del discurso migratorio pero con base en la cooperación en la lucha contra el terrorismo en la relación México Estados Unidos. Esto significó para el gobierno “del cambio” establecer nuevas disposiciones de seguridad fronteriza con Estados Unidos, y tratar de desvincular la migración y los derechos humanos como amenazas a la seguridad nacional y los migrantes como enemigos del Estado.

En enero del 2002 tuvo lugar una reunión en donde participaron: el canciller mexicano, Jorge G. Castañeda, el secretario de Estados, Colin Powell y la asesora nacional de seguridad, Condoleezza Rice (con quién se discutió la cooperación bilateral contra el terrorismo). Su objetivo fue definir las agendas de sus respectivos gobiernos y reanudar formalmente las conversaciones sobre migración. Por su parte el gobierno mexicano planteo la búsqueda de fórmulas viables para brindar seguridad a los connacionales, con base en un diálogo político y diplomático entre ambas naciones que se había caracterizado a comienzos del 2001.²¹⁷

3.4.1.2. Homeland Security

Por el endurecimiento sustancial de la ley de seguridad fronteriza en estos meses, el aparato regulador de la frontera estadounidense se mostró deficiente para frenar las posibles amenazas terroristas. El sistema de inspección del Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN), se creó para controlar a millones de trabajadores inmigrantes no autorizados que entran al país en busca de trabajo, y no para detectar ataques terroristas.

económica de los migrantes y que las remesas fueran utilizadas para financiar proyectos productivos. Daniel Millán “Buscan México y E.U. inhibir la migración”, en Reforma, 19 diciembre 2001, p.2A.

²¹⁶ <http://www.migracioninternacional.com>. 13/01/03

²¹⁷ <http://www.eluniversal.com.mx>. 08/01/02

Tradicionalmente, la lucha contra el terrorismo había sido de baja prioridad dentro del SIN, reflejo de ello, fue que el organismo sólo contaba con una pequeña unidad de seguridad nacional desde 1997.²¹⁸ De igual forma, el Servicio de Aduanas de Estados Unidos se había concentrado hasta el 11 de septiembre principalmente en detener el narcotráfico. A lo largo de los litorales estadounidenses, la Guardia Costera había respondido principalmente a la necesidad de impedir la entrada de drogas e inmigrantes sin permiso. Estos organismo a causa del terrorismo sufrieron una reestructuración en su funcionamiento y forma de trabajo, por un lado se incrementó su presupuesto en forma evidente, y sumó a su labor un nuevo Departamento de Seguridad del Territorio Nacional, *The National Strategy for Homeland Security*²¹⁹, (DHS, por sus siglas en inglés), esta nueva modalidad en escena fronteriza empezó a regir la política migratoria y fronteriza de Estados Unidos, en donde la prioridad ha sido salvaguardar la seguridad del territorio nacional.

Así con el fin de dar mayor congruencia a sus objetivos de reforzar la seguridad nacional estadounidense, en junio de 2002 Bush propuso la creación del Departamento de Seguridad del Territorio Nacional (*Homeland Security*). Dicha iniciativa fue aprobada por la Cámara de Representantes por 295 contra 132 votos el 26 de julio. Este hecho fue importante pues transformó la burocracia federal, en cuanto a defensa se trata, pues el organismo que pudo haberse involucrado en los actos terroristas era el Departamento de Defensa, creado más de medio siglo. Esta iniciativa formó parte del proyecto sobre estrategia nacional para la Seguridad Territorial, cuyo propósito principal ha sido movilizar y organizar a Estados Unidos para asegurar su territorio contra ataques terroristas. Dicha institución incluye al SIN, la guardia Costera (*Coast Guard*), la Agencia de Administración de Emergencia Federal (*Federal Emergency Management Agency*) y cuenta con un presupuesto anual de 37 billones de dólares, así como con 170 000 empleados.²²⁰

²¹⁸ *Ibid.*, p.170.

²¹⁹ En el periodo posterior a los ataques del 11 de septiembre, el gobierno federal define el concepto *homeland security* de la siguiente manera: “La seguridad del territorio nacional es un esfuerzo concertado para prevenir ataques terroristas dentro de Estados Unidos, reducir la vulnerabilidad de América hacia el terrorismo y minimizar los daños de los ataques ocurridos”. Ponencia de la Mtra. Mónica Vereá en la conferencia “La política migratoria de México y Estados Unidos en la era Fox- Bush”, 19 de febrero de 2003, auditorio de la Coordinación de Humanidades, C.U.

²²⁰ Peter Andreas, “La redefinición de las fronteras ...”, art. cit., p-169.

El nuevo Departamento se compone por cuatro direcciones: Seguridad fronteriza y transporte; Análisis de información; Defensa contra armas nucleares, químicas y biológicas, y Prevención de emergencias.²²¹

Los objetivos estratégicos de la seguridad territorial en orden de importancia son:

- Prevenir los ataques terroristas dentro de Estados Unidos
- Reducir la vulnerabilidad de ese país frente al terrorismo
- Minimizar el daño y recuperarse de los ataques que lleguen a ocurrir.

Dichos objetivos se encuentran enfocados en seis áreas principales:

- Inteligencia y prevención,
- Frontera y transporte,
- Contraterrorismo interno,
- Protección de infraestructura,
- Defensa contra terrorismo catastrófico, y
- Preparación y respuesta para las emergencias.

En términos de seguridad fronteriza, dicha iniciativa contempla los siguientes lineamientos:

- Garantizar la responsabilidad en la seguridad de las fronteras y el transporte;
- Crear las fronteras inteligentes;
- Incrementar la seguridad de los contenedores de transporte marítimo;
- Cambiar la estructura del Servicio de Guardacostas; y
- Reformar los servicios de inmigración.

No cabe duda que la creación de este departamento es el resultado del cambio de percepción sobre la migración después del 11 de septiembre. Hoy es tratada como un

²²¹“The National Strategy for Homeland Security”, en <http://www.whitehouse.gov/homeland/book/>

tema de seguridad nacional y no como un fenómeno económico, social, político o diplomático.

El otro hecho internacional que influyó en la relación México-Estados Unidos fue la intervención militar estadounidense en Irak como una medida más para el combate al terrorismo. Tal acción, directamente no se relaciona con nuestro tema de estudio, pero de forma indirecta influyó en la relación con México y nos colocó en una posición incómoda bilateral e internacional, además de repercutir en la decisión de retomar en tema migratorio en la mesa de discusión, por ello se considera importante incluirla en el estudio de esta administración. A continuación lo abordaremos.

3.4.2. La intervención militar en Irak

Para entender la intervención militar en Irak, es importante mencionar los antecedentes inmediatos del ambiente que Estados Unidos inició al declarar la lucha contra el terrorismo. La Secretaría de Defensa diseñó la estrategia llamada Operación Duradera aprobada por Bush el 21 de septiembre del 2001, para atacar el régimen Talibán en Afganistán y acabar con Al-Qaeda; organización terrorista islámica liderada por Osama Bin Laden, (millonario saudita, responsable de diseñar los ataques del 11 de septiembre del 2001), iniciando operaciones bélicas en Afganistán.

Estados Unidos exigió al gobierno talibán de Afganistán la entrega de los miembros de Al-Qaeda, a quienes protegía; y el acceso pleno a los campamentos terroristas ocultos en su territorio. Ante la falta de respuesta, el 7 de octubre de 2001 Estados Unidos y Gran Bretaña iniciaron bombardeos en Kabul, Kandahar y Jalalabad. La operación contó con un respaldo global, la Unión Europea declaró que esta respuesta militar estadounidense a los atentados estaba legitimada por la resolución 1368 de las Naciones Unidas, aprobada por el Consejo de Seguridad el 12 de septiembre del mismo año. Países de Europa y Medio Oriente otorgaron a Estados Unidos derechos de tránsito aéreo. Para el 13 de noviembre, la Alianza del Norte, una coalición de etnias opositoras al régimen talibán, tomó el control de Kabul.

Finalmente esta operación no cumplió uno de sus objetivos principales: capturar o matar a Bin Laden, pero logró en menos de dos meses derrumbar el régimen Talibán. En los hechos, la guerra en ese país no concluye. Desde el 2 de marzo del 2002 funciona la Operación Anaconda, que persigue los residuos de Al- Qaeda y de los talibanes.²²²

Para enero del 2002, George W. Bush anunció ante el Congreso el objetivo de prevenir que los regímenes que respaldan el terror amenacen a Estados Unidos y a otros países con armas de destrucción masiva. Bajo este discurso mencionó a Corea del Norte, Irán e Irak como Estados que constituyen un “eje del mal” que se arma para amenazar la paz del mundo. Al procurar armas de destrucción masiva, estos regímenes representaban un peligro grave y creciente al proporcionar sus armas a los terroristas.²²³ En los días posteriores a este discurso se multiplicaron las versiones de una posible intervención militar en Irak.

Paralelamente, el conflicto árabe israelí se acrecentó como consecuencia del enfrentamiento directo entre el mundo musulmán y el occidental, lo que se trató como parte de esta lucha de Estados Unidos contra el terrorismo, campaña que siguió Bush para tratar de conseguir apoyo de otros países.

En el mes de agosto del 2002, Saddam Huseein abrió la guerra verbal con Estados Unidos al profetizar en un discurso televisivo “ las fuerzas del mal cargarán con sus ataúdes al hombro para morir en su fracaso desgraciado”²²⁴. Los días 9, 12 y 24 de septiembre del 2002, los gobiernos estadounidense y británico, publicaron documentos en los cuales afirmaban que habían identificado los sitios donde Irak tenía y producía armas de destrucción masiva, lo que acusaba a este país del incumplimiento ante la ONU de destruir sus armas tras la guerra del Golfo Pérsico, en 1991.

Posteriormente Bush inicia consultas en su Congreso y en las Naciones Unidas para atacar Irak con la razón de justificar el ataque como prevención a una amenaza para la

²²² Jesús Esquivel, “El artesano de la guerra”, en *Proceso*, 2 de febrero 2003, p.48.

²²³ Discurso a la nación el 7 de octubre de 2001, en <http://www.whitehouse.gov>. 12-04-03

²²⁴ Alejandro Herrera, “El nuevo teatro de guerra: de palestina a Irak”, en *Vértigo*, número 77, 8 septiembre 2002, p.33.

seguridad internacional. Por su parte la Unión Europea llamó a Irak a permitir la entrada a su territorio de inspectores de armas de las Naciones Unidas para comprobar la acusación de Estados Unidos, a lo cual Hussein se negó. Pasando la decisión al Consejo de Seguridad de la ONU.

A partir de entonces aumenta la certeza de una intervención militar estadounidense en Irak, apoyada también por Gran Bretaña y España, quienes insistieron a lo largo del desarrollo de este conflicto, del peligro que representaba para el mundo el presidente iraquí Saddam Hussein si no era desarmado.

Sin embargo, no toda la comunidad internacional apoyó el ataque; Francia, Rusia, China, Siria, Alemania, Chile y México, entre otros abogaron por el desarme pacífico de Irak.

A principios de octubre, las Naciones Unidas e Irak se acercaban a un acuerdo para que Bagdad recibiera a los inspectores de armas bajo las condiciones establecidas en las resoluciones vigentes de la ONU.

Al cabo de trabajosas negociaciones, el Consejo de Seguridad de la ONU aprobó por unanimidad el 7 de noviembre la resolución 1441, que autorizó el regreso a Bagdad de los inspectores para garantizar la eliminación de los programas de fabricación de armas de destrucción masiva que presuntamente tenía vigente Saddam Hussein. También establecía que el Consejo de Seguridad sería quien determinaría las medidas de represalia, si Irak no cumplía con su obligación de desarme y, aunque no autorizó explícitamente el uso de la fuerza, como quería Estados Unidos, debido a la oposición de Francia, Rusia y China.²²⁵ La fecha límite para la presentación del informe final de los inspectores fue el 21 de febrero de 2003.

Para finales del año la Comisión de Identificación, Monitoreo y Verificación de la ONU (UNMOVIC, por sus siglas en inglés), cuyo mandato fue supervisar que Irak no desarrollara armas de destrucción masiva y de la Agencia Internacional de Energía

²²⁵ La resolución recibió la aprobación de los cinco países permanentes del Consejo de Seguridad, China, Francia, Gran Bretaña, E.U., Rusia, así como el de los otros diez miembros rotativos; entre ellos México.

Atómica (AIEA, por sus siglas en inglés) visitaron la mayoría de los sitios señalados en los informes, sin encontrar confirmación alguna de los alegatos estadounidenses y británicos. Los inspectores permanecieron seis semanas recorriendo Irak sin encontrar armas de destrucción masiva, mientras que los gobiernos de Estados Unidos y Gran Bretaña sustentan que Saddam Hussein seguía produciéndolas.

Al inicio del año 2003 los pre-resultados se basaron en dos aspectos; el primero sustentado en las declaraciones de los inspectores de la ONMOVIC y de la AIEA de no encontrar huella alguna de armas de destrucción masiva en Irak, el segundo se rigió en el informe de casi 12 mil páginas sobre los programas nuclear, químico, biológico y misilístico, que Irak presentó en diciembre, como exigía la resolución de la ONU donde afirmaba no tener ya armas de destrucción masiva. Ante esto, Estados Unidos rechazó el documento argumentando que éste eludía cuestiones centrales sobre arsenales, razón suficiente para poner en práctica su política bélica al movilizar soldados y desplazarlos hacia el Golfo Pérsico.²²⁶

Una vez presentado oficialmente el informe de los inspectores ante el Consejo de Seguridad, donde se hizo explícito que Irak no contaba con armas de destrucción masiva, pidió más tiempo para lograr una completa inspección, limitada ésta por la falta de cooperación del gobierno iraquí. El Consejo decide prolongar el plazo de inspección hasta el 17 de marzo, pero esto no logró descartar el ataque inminente sobre el territorio de Irak. Por su parte, el gobierno estadounidense presiona al Consejo de Seguridad con una nueva resolución para utilizar la fuerza contra Irak, además de que presentó “pruebas irrefutables”, como grabaciones telefónicas, imágenes satelitales e informes de inteligencia para acusar a Irak de ocultar armas de destrucción masiva, mantener vínculos con Al-Qaeda y burlar a los inspectores de la ONU.

Aunque esta propuesta de resolución se pone de nuevo a discusión de la comunidad internacional, no llega de manera formal ante la ONU, y finalmente ante la negativa de Francia, Rusia y China de autorizar el uso de la fuerza, el gobierno estadounidense

²²⁶ Jesús Esquivel, “Listos para la guerra” en Proceso, número 1368, 19 de enero 2003, p. 45.

decidió actuar en forma unilateral, argumentando que la diplomacia no fue suficiente y que de acuerdo a la resolución 1441 que le autoriza, decide atacar a Irak. Así da un ultimátum a Saddam de abandonar en 48 horas Irak, si no comenzaría la invasión militar.

Ante la negativa de Saddam, para el 20 de marzo, durante la madrugada, la coalición formada por Estados Unidos y Gran Bretaña inició el ataque aéreo a Bagdad contra las instalaciones de radar y de defensa antiaérea, se lanzaron bombas de alta presión, significando el comienzo de la intervención militar en Irak.

3.4.2.1. El papel de México en el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) fue fundada el 24 de octubre de 1945. Está integrada por 191 Estados soberanos quienes se afilian de manera voluntaria después de la Segunda Guerra Mundial con el objeto de mantener la paz y la seguridad internacionales, fomentar las relaciones de amistad entre las naciones y promover el progreso social, la mejora del nivel de vida y los derechos humanos, entre otros.

La máxima instancia es la Asamblea General, que para cumplir con sus funciones, cuenta con comisiones y órganos específicos. Uno de ellos es el Consejo de Seguridad, que se encarga de discutir, si es necesario, enviar tropas de paz a alguna zona de desastre o intervenir alguna nación por medidas de seguridad nacional. Está compuesto por 15 miembros de los cuales sólo cinco son permanentes (Estados Unidos, Gran Bretaña, China, Rusia y Francia) mientras los diez restantes son elegidos por la Asamblea General por un período de dos años, México inicia su participación en el 2002.

La confirmación de México en el Consejo de Seguridad de la ONU, se pensó una excelente oportunidad para reafirmar la presencia y participación en el ámbito multilateral. Un espacio adecuado para ser escuchado y considerado en la solución pacífica a las controversias por la paz. Esta idea rigió la actuación de México ante el

conflicto en Irak. Desde un principio hasta el final de la discusión sobre la intervención militar en Irak, nuestro país mantuvo la posición de rechazo, a pesar de la presión de Estados Unidos. Quienes llevaron a cabo esta labor fueron, el representante ante la ONU Adolfo Aguilar Zinser y la cancillería mexicana al frente de Luis Ernesto Derbez.

La amenaza de la intervención militar de Estados Unidos en Irak, presionó a la comunidad internacional para un apoyo a la estrategia de ataque para desalojar a Saddam Hussein del poder. Para México representó uno de los desafíos más importantes en su relación con Estados Unidos.

Ante la posición de varios miembros del Consejo de Seguridad a favor de una desarme de Irak por medio de la inspección de armas llevado a cabo por la ONU, como Alemania, Rusia, Francia, Angola, entre otros, Washington inicia una campaña global de persuasión para conseguir por lo menos nueve votos de los quince países del Consejo de Seguridad y evitar el veto de alguno de los miembros permanentes; para que fuera aprobada su resolución que autoriza la guerra contra Bagdad.²²⁷

De manera que la discusión se sustenta en dos propuestas sobre la mesa: la resolución estadounidense por la intervención y el memorándum francés por ampliar inspecciones. En un principio, y ante este escenario México adopta una postura neutral, sin embargo, posteriormente el trabajo del embajador de México en la ONU, Adolfo Aguilar Zinser, fue realizar labor de apoyo a la continuidad de las inspecciones para lograr una solución pacífica, definiendo su posición en apoyo con la idea de desarmar a Irak, pero por medio de la inspección y no por la vía de intervención militar.

Más adelante una vez logrado someter a votación la resolución 1441, e iniciado el 2003, México es visto como uno de los seis países no permanentes del Consejo de Seguridad (junto con Chile, Angola, Guinea, Camerún y Pakistán), cuyo voto podría ser

²²⁷ Cada miembro del Consejo tiene un voto. Las decisiones sobre cuestiones de procedimientos son tomadas por el voto afirmativo de nueve de los 15 miembros. Las decisiones sobre todas las demás cuestiones por el voto afirmativo de nueve miembros, incluso los votos afirmativos de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Esta es la regla de “el gran poder de la unanimidad”, a menudo referida como el poder del “veto”, en <http://www.onu.org>.

decisivo en el desenlace de la votación en caso de que no haya veto de alguno de los miembros permanentes.

La situación marcaba que si se llegaba la votación con las posiciones divididas, Estados Unidos necesitaría por lo menos los dos votos (el de México o Chile) para lograr un total de nueve a favor de la intervención. Así, el enfoque sobre cada palabra, matiz y cambio de tono en las declaraciones de México se incrementó en el mundo.

A pesar de todo, la diplomacia mexicana mantuvo una línea consistente en reiterar su apoyo a una solución pacífica en el contexto multilateral de la ONU y favoreciendo la opción de las inspecciones para lograr el desarme en Irak.

Por su parte la posición de Fox fue, no al conflicto bélico, no importando las posibles represalias de parte del gobierno de Bush, quien presionó al Ejecutivo para apoyarlo con su voto, mientras que la Secretaría de Relaciones Exteriores sostuvo que el voto en el Consejo no se tomaría como un elemento de negociación de la política bilateral. La posición de Fox fue votar a favor de la vía pacífica mediante un acuerdo multilateral y por consiguiente reprobaba una decisión unilateral sustentada en la postura de la defensa del derecho internacional, la no intervención y el uso legítimo de la fuerza.²²⁸

El 8 de noviembre del 2002 el Consejo de Seguridad sesiona para la resolución 1441, México y los otros 14 miembros votan a favor, logrando la aprobación de dicha resolución de manera unánime. A partir de entonces la espera del resultado fue tensa y la amenaza del uso de fuerza latente.

Posteriormente el año 2003 comenzó de nueva cuenta con la discusión de iniciar o no la intervención militar, cuestión que se hizo más fuerte con los resultados de los inspectores de la ONU.

Una vez puesta en la opinión de la comunidad internacional una nueva resolución por parte de Estados Unidos y sus aliados, que ordenaba a Saddam desarmarse para el

²²⁸ Pablo Ruiz Meza, “Votaremos por la vía pacífica: Zinser”, en El Financiero, 06 de marzo 2003, p.30.

17 de marzo o afrontar las consecuencias, otras naciones encabezadas por Francia mostraron su oposición a dicha resolución. De nuevo se planteaba un nuevo voto para la aceptación de una postura.

Ante este escenario México estableció ante el Consejo de Seguridad de la ONU la negociación con Irak para lograr su desarme a través de mecanismos pacíficos. Nuestro país hizo un llamado al gobierno iraquí para que cambiara radicalmente su proceder y realizara inmediatamente acciones claras e incuestionables que mostraran la elección de la vía del desarme y de la solución pacífica a esta crisis. Por su parte Irak sólo reaccionó de manera ágil a la presión política y a la amenaza real del uso de la fuerza.²²⁹

Finalmente el 17 de marzo del 2003, Estados Unidos, Gran Bretaña y España decidieron no presentar la resolución y días después inician el conflicto bélico en Irak.

A manera de conclusión de este apartado, podríamos decir que el papel de México ante este conflicto termina en el mes de abril del 2003, cuando nuestro país preside el Consejo de Seguridad, teniendo como funciones conducir los debates, evitar fricciones y llevar la agenda. A través del embajador Aguilar Zinser se propuso la iniciativa de que la tarea fundamental de la ONU fuera restablecer la paz, verificar el trabajo de reconstrucción de ese país y supervisar las acciones humanitarias dentro del contexto de Naciones Unidas.

De esta manera, hasta el último momento, la posición de México se plasmó en la búsqueda de la paz y soluciones viables a ella. Cuestión que tuvo sus consecuencias en la relación bilateral con Estados Unidos y de manera indirecta en el asunto migratorio.

²²⁹ “México aboga por mecanismos pacíficos firmes para desarme”, en Milenio, 08 de marzo 2003, p.21.

3.4.2.2. La relación México- Estados Unidos ante el conflicto a Irak

Como hemos desarrollado líneas arriba este hecho repercute a nivel internacional lo que lleva a que la ONU y el Consejo de Seguridad intervengan en tal acción. A partir de entonces México se coloca en una posición incómoda frente a Estados Unidos, ya que la relación bilateral se marcó a partir de dos intereses: lograr el apoyo con un voto a favor en la ONU para atacar a Hussein y el otro resguardar sus fronteras.

El primer interés inicia cuando Estados Unidos posiciona ante la comunidad internacional a Irak como un país que posee armas de destrucción masiva y por tanto un caso que atender en la lucha contra el terrorismo, buscando el apoyo de los países, de manera particular para nuestro país inicia una campaña de persuasión para lograr que la respuesta de México fuera positiva a su interés de desarmar a Irak por la vía del ataque.

Ante este panorama el gobierno mexicano marcó, desde el principio, su posición de estar a favor del desarme pero por la vía pacífica y de considerar sólo a la ONU la responsable de tomar una decisión en consenso en el caso de Irak y no de forma unilateral como lo planteó Estados Unidos.

Lo anterior puso en evidencia la fractura en la relación bilateral, pero aún así Estados Unidos inició el cabildeo para lograr el apoyo y respaldo en sus planes bélicos y el voto de México. Este escenario, con el paso de los hechos, se convirtió en presiones por parte de voceros y del propio presidente estadounidense, las cuales se plasmaron en declaraciones de prensa, conversaciones telefónicas entre los mandatarios Bush y Fox, elementos que se preservaron antes y después de la aprobación de la resolución 1441 de la ONU.

En este sentido la política exterior tuvo un importante apoyo interno por parte de la opinión pública mexicana que mostró su rechazo a la intervención militar estadounidense en Irak. Así, los partidos políticos declararon que apoyarían al presidente para resistir presiones de Estados Unidos. Por su parte, Fox declaró que independientemente del sentido del voto mexicano, se esperaba repercusiones para México, ante lo cual llamó a

la unidad nacional buscando acuerdos políticos para amortiguar las consecuencias de una guerra.²³⁰

El voto mexicano era visto de dos maneras: por un lado, se planteó como la amenaza del retiro de inversiones estadounidenses en México y el freno de capitales a nuestro país²³¹, es decir un castigo económico si el gobierno votaba en contra; por otro, el voto a favor posibilitaría impulsar la reactivación del acuerdo migratorio, cuestión que fue descartada al sustentar que este tema no se canjeaba para facilitar la aprobación de una nueva guerra de dimensiones incalculables. Así, el voto a favor se vio como un apoyo a la subordinación de México a la política exterior de Estados Unidos.

De manera general en la agenda bilateral no se le dio mayor importancia de acción o discusión, ya que todo el ambiente giró en torno a la intervención militar en Irak, no importando otra cosa para Estados Unidos, que tener el apoyo de los miembros del Consejo de Seguridad, el apoyo de México.

Así, la relación bilateral México- Estados Unidos se marcó a partir del papel que desempeñó México en el Consejo de Seguridad de la ONU.

Por otra parte, y a pesar de que México no apoyaba a nivel internacional la medida de George W. Bush, nuevamente lo hace en la cooperación por resguardar la frontera en común, segundo interés de Estados Unidos. Una vez iniciado el ataque bélico al gobierno iraquí, en el mes de marzo del 2003, la estrategia de seguridad estadounidense, aplicada a partir de los atentados del 11 de septiembre, vuelve a tomar fuerza, siendo el principal objetivo vigilar con mayor rigor las líneas divisoras de su frontera norte y sur. Para principios de marzo se realizan cambios internos en la estructura del SIN, al pasar a formar parte del Departamento de Seguridad Interna, dejando de pertenecer al Departamento de Justicia, con el objetivo de responder a las nuevas indicaciones de trabajo enfocadas al terrorismo.²³² Por su parte, el gobierno mexicano pone en marcha

²³⁰ Víctor Chávez, “Habrán repercusiones, admite Fox”, en: El Financiero, 06 de marzo 2003, p. 30

²³¹ “El voto mexicano no afectará las inversiones estadounidenses”, en Milenio, 07 marzo 2002, p. 15.

²³² César Peralta, “Cambia la vigilancia en la frontera México- EU”, en Milenio, 01 marzo 2003, p.11.

el Operativo Centinela que consiste en la vigilancia de las fronteras, puntos estratégicos y aeropuertos. Este proyecto fue coordinado por la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Defensa Nacional, la Procuraduría General de la República, la Policía Federal Preventiva, la Secretaría de Marina y la Secretaría de Salud, esta última en alerta ante la posibilidad de ataques bioterroristas.

Los meses que le siguieron para terminar el año 2003 se enfocaron a una serie de medidas para reducir la vulnerabilidad en su frontera común, vigilar a migrantes y el paso transfronterizo de bienes y personas. Es decir, aumentan esfuerzos en los sistemas de planificación en la frontera, en la comunicación entre corporaciones en las garitas comunes, además de identificar y reforzar la seguridad en puntos vulnerables de relevancia regional en energía, telecomunicaciones, transporte, salud pública, presas y agricultura.²³³

Para finales de octubre, el Departamento de Seguridad Interna de Estados Unidos inicia un nuevo procedimiento llamado *US VISIT*, que trata de la obtención de dos huellas digitales rastreadas electrónicamente con un instrumento sin tinta y una fotografía digital de los visitantes que viajan a territorio estadounidense. El programa contribuye en la capacidad para verificar la identidad de los visitantes que llegan, registrar la entrada y salida de quienes no son ciudadanos de Estados Unidos al entrar y salir de ese país y confirmar el cumplimiento con las políticas de inmigración en aeropuertos y los puertos marítimos.²³⁴

Este panorama reafirma el lugar en el que se ha manejado el problema migratorio después del 11 de septiembre, es decir, a un nivel de política unilateral de Estados Unidos justificada por la seguridad nacional de su territorio.

Finalmente en la administración de Vicente Fox al término del 2003 la relación México-Estados Unidos se dio, con base en la cooperación de la seguridad, es decir, una vez más el gobierno mexicano apoyó el interés prioritario de Estados Unidos, dejando a un

²³³ “Acuerdan México y EU medidas de seguridad fronteriza”, en <http://www.presidencia.gob.mx> 24/04/03

²³⁴ “Nuevo sistema de entrada y salida a E.U.”, en <http://www.usembassy-mexico.gov> 29/10/03

lado el interés de México, que mostró arduamente Vicente Fox Quesada en el inicio de la relación bilateral: la negociación de un acuerdo migratorio.

3.5. Perspectivas de la relación México – Estados Unidos y el problema migratorio

La administración de Vicente Fox concluye en el año del 2006, por ello aún esta a espera la dirección que tomará la relación bilateral y el tema migratorio. Como se ha descrito líneas arriba, lo que va del gobierno del cambio el tema migratorio logró colocarse en la agenda bilateral como un asunto prioritario de discusión en política interna de Estados Unidos, lo que nos llevó a creer en un ambiente de plenitud total en la amistad de los dos países. La prioridad de política exterior del gobierno mexicano, al menos hasta antes de los acontecimientos del 11 de septiembre del 2001, era demostrar que el acuerdo migratorio prosperaría de manera completa y no sólo una parte.

Asimismo se proponía superar las orientaciones históricas que han tenido ambas administraciones en estos asuntos y negociar por primera vez el tema migratorio de manera integral. Como hemos reiterado, a partir del 11 de septiembre se estanca el poco avance de estas negociaciones logradas por ambos gobiernos colocando el tema migratorio en una situación de verdadera incertidumbre. Después de asumir el impacto de este hecho, la política migratoria estadounidense gira alrededor de la seguridad nacional con ello la relación bilateral se coloca bajo el interés unilateral de Estados Unidos por resguardar sus fronteras y necesitar de México el apoyo necesario para lograr su cometido. Esto no lleva a considerar que la presente administración no sólo necesita de una buena química y disposición de poderes ejecutivos sino también trabajar en los otros aspectos que intervienen, participan e influyen en el diseño de una agenda migratoria como son el Congreso estadounidense, los factores socioeconómicos, los factores coyunturales(el 11 de septiembre y la intervención militar en Irak), los grupos de presión, entre otros.

La que se visualiza en la relación es que el tema migratorio será retomado cuando el ambiente y los interés unilateral así lo permitan, probablemente será de esta forma como se vuelva a infiltrar en la agenda bilateral. Por parte de México quizá esto suceda en el 2006 cuando se ponga de nuevo el tema en discusión interna enfocado a lograr el voto de los mexicanos en el exterior. Mientras que por parte de Estados Unidos ya se empieza a mostrar con el ambiente desatado por las elecciones presidenciales del 2004.

El primer mes del año 2004 Bush reaviva la esperanza de colocar de nuevo en la mesa de negociación bilateral la migración. El mandatario estadounidense hace un llamado al Congreso para que apruebe una nueva ley de inmigración que promueva una actitud de comprensión para los trabajadores que actualmente no están protegidos y también facilitar el contacto entre quienes desean trabajar en Estados Unidos y quienes desean emplearlos. La propuesta ofrece una condición legal de duración por tres años, como trabajadores temporales a los hombres y mujeres indocumentados que están empleados en Estados Unidos, así como a los que desean llegar a trabajar.

En la Cumbre de Monterrey celebrada el 12 de enero del 2004 la propuesta de Bush es planteada a Fox, quien ve en ella la esperanza de retomar el acuerdo migratorio de manera bilateral si lo apoya. Sin embargo no hay que dejar fuera el panorama general en el que surge esta iniciativa. Por un lado, se analiza que tal plan obedece a solucionar el problema de empresarios y a la continuidad de la seguridad nacional. Por otro, y de mayor peso, en Estados Unidos vienen las elecciones presidenciales, por lo cual Bush buscará la reelección significando plasmar el contexto interno adecuado para sustentar su campaña política y lograr el triunfo. Actualmente los votantes latinos de Estados Unidos desempeñan un papel crucial y podrían ser el factor decisivo para determinar al ganador de la competencia presidencial en este año.²³⁵

²³⁵ Actualmente los latinos componen el principal grupo minoritario en E.U., los últimos datos de la Oficina del Censo señalan que hay 38,8 millones de latinos en el país, y que su influencia se siente especialmente en estados con grandes poblaciones latinas, como Florida, Nueva York, Illinois, California y Nueva Jersey, En <http://www.usembassy-mexico.gov> 18/03/04

La perspectiva inmediata que definimos para la relación México – Estados Unidos en materia migratoria, principalmente, se regirá bajo este último elemento, u otros que aparezcan en escena estadounidense. Lo cual demostraría, de nuevo, que la negociación migratoria se llevará a cabo cuando Estados Unidos lo disponga y bajo un interés o intereses unilaterales. Si lo que resta por concluir el gobierno del cambio no se define claramente con objetivos específicos una verdadera política migratoria que pueda llevarse a cabo de manera bilateral, para el 2006 probablemente lleguemos a concluir con un sexenio que logró un inusual acercamiento y buena disposición para resolver el problema migratorio pero nada en concreto.

CONCLUSIONES

El problema migratorio se ha constituido en uno de los desafíos políticos más importantes de nuestro tiempo, por la magnitud y sus crecientes repercusiones en las relaciones internacionales y en la vida interna de las naciones. Los desplazamientos migratorios son un componente de discusión cada vez más importante de las relaciones políticas y diplomáticas bilaterales.

En el caso de México, la migración es un tema presente en su relación con Estados Unidos. Esto lo desarrollamos a lo largo de este trabajo que abarcó tres periodos sexenales a partir de 1988.

México experimentó bajo las administraciones de Salinas, (1988-1994) y Zedillo, (1994-2000) una drástica apertura a la economía global y un cambio imparable hacia el pluralismo político; y la creciente participación de la sociedad civil que culminó con la elección de Vicente Fox (2000-2006) Al mismo tiempo, nuevos aspectos influyeron en la relación de México con Estados Unidos, como la crisis de la deuda externa, el tráfico de drogas, el comercio y la inversión, la migración, la seguridad nacional, el terrorismo; que han creado una situación en la que Estados Unidos depende cada vez más de que México llegue a apoyarlo en todo momento.

Bajo estos aspectos, se describió esta nueva era que se compone de nuevos elementos, como la seguridad internacional, que determinan el carácter de la relación bilateral y el tema migratorio, tarea principal que se propuso en esta tesis.

A partir del gobierno de Carlos Salinas, seguido por el de Ernesto Zedillo hasta los tres primeros años de la administración de Vicente Fox, se destacó la consideración y preocupación especial a la relación con Estados Unidos para la formulación de estrategias de política exterior. La actitud diplomática que se desarrolló con respecto a Washington ha variado en su forma y estilo, lo cual es explicable. No es posible definir

los parámetros de esta actividad partiendo solamente de la intención del gobierno en turno, sino hay que considerar una infinidad de factores que influyen y determinan el tipo de relación que se desea establecer. Estos factores van desde el contexto político, económico y social nacional; la situación política y económica internacional, el estado de la relación bilateral, la actitud respecto a México del gobierno en turno en Washington, hasta incluso, la personalidad misma de los gobernantes.

Partiendo de lo anterior, en este estudio de la relación bilateral con el vecino del norte es importante destacar cuatro sucesos que nos sirvieron de referencia para describir el nuevo panorama en que se desarrolló la política migratoria durante este ciclo y por la influencia directa e indirecta que mostraron en el rumbo de la relación migratoria. En primer lugar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, en segundo el cambio de gobierno en México; tercero, el 11 de septiembre del 2001, y por último, la intervención militar en Irak.

El entorno general en que se dan estos aspectos representan un ejemplo claro del nuevo estilo de hacer política exterior en nuestro país, la cual parte de vincular la política interna con la externa del momento.

Primero, las negociaciones del TLCAN que se realizaron entre 1989 y 1993, y luego su entrada en vigor en 1994, cambiaron el ambiente de la relación México-Estados Unidos. Lo que antes había sido una relación distante, se transformó en una sociedad bilateral. A pesar de que el tema de la migración no se incluyó en el texto del Tratado, la tendencia reciente a la formalización de la relación entre los dos gobiernos se vio reflejada en el área de los asuntos migratorios, promoviendo iniciativas para formalizar el diálogo y la consulta bilateral sobre este tema entre funcionarios mexicanos y estadounidenses. Debido a lo anterior, puede decirse que el TLCAN fue el factor decisivo para crear una nueva actitud hacia el complejo fenómeno de la migración de mexicanos a Estados Unidos, en la que los gobiernos reconocieron la conveniencia de los compromisos bilaterales por encima de las acciones unilaterales.

Este ambiente continuó con Zedillo obteniendo un cambio de percepción y actitud sobre el problema migratorio. Es decir, se elaboró una nueva visión bilateral sobre el fenómeno migratorio, donde las causas, efectos y respuestas a la migración fueron sustituidas por estudios, el más importante de ellos fue el Estudio Binacional México-Estados Unidos, que reconoció factores causales que operaran en ambos países. El mérito que se le reconoce a esta administración se sustenta en los mecanismos bilaterales que colocaron el tema en el ámbito político, académico y social en ambos países. A partir de este antecedente se reconoce con mayor fuerza la enorme dimensión del problema y se reafirma el deber bilateral de sentar un futuro con bases sólidas para construir una política migratoria real en las condiciones y factores que la sustentan.

El segundo suceso fue el cambio de gobierno en México, gracias a que las elecciones del año 2000 construyeron un ambiente diferente y positivo, generado desde la anticipada y larga campaña de Vicente Fox; es decir, en nuestro país se plasmó una enorme esperanza de terminar con el anterior gobierno y dar inicio al gobierno del cambio, quien traería grandes beneficios para la población mexicana. Este hecho es muy bien visto en el exterior, especialmente a los ojos de Estados Unidos, al considerar un excelente escenario que beneficia el fortalecimiento de la democracia política de una nación y por tanto prevé el logro de buenas relaciones con otros países en las mismas condiciones.

Otra condición favorable en el inicio del gobierno de Fox fue el hecho que también se eligió presidente en Estados Unidos, siendo electo George W. Bush. Ambos demuestran una estrecha amistad que trasciende en la química personal y refleja la afinidad en temas económicos y políticos.

Estos factores son los que influyen de manera directa en la relación entre ambos mandatarios dando el gran impulso por discutir y tener iniciativa (por ambas partes) de realizar un acuerdo migratorio, como un logro bilateral primordial en sus respectivos gobiernos. Lamentablemente, el ambiente positivo cordial y de disposición sólo dura un año, lapso en que los encuentros y la buena voluntad por llevar a cabo este proyecto se percibieron posibles de realizar en un corto plazo. Durante este periodo Fox definió el

contenido de un ambicioso acuerdo migratorio que demanda la legalidad, la defensa de los derechos humanos y el bienestar de los connacionales en territorio estadounidense. El buen inicio del gobierno del cambio se reflejó en colocar el tema migratorio como una prioridad dentro de la agenda bilateral como un triunfo diplomático.

Como se desarrolló en el tercer capítulo, la propuesta de Vicente Fox no sólo intensificó el debate sobre la migración en la cúpula política estadounidense sino entre la opinión pública y los sectores sociales más preocupados por el tema.

Estos avances se vieron opacados por los atentados terroristas sucedidos el 11 de septiembre en territorio estadounidense, tercer suceso de importancia y de ámbito internacional. La dimensión de sus inmediatas consecuencias ha marcado el cambio de prioridad estadounidense. Toda relación con el exterior se fundamenta en mostrar como único interés su seguridad nacional y el inicio a un combate terrorista como respuesta a este hecho.

A partir de entonces, en el contexto bilateral en el que se desarrolla la relación México- Estados Unidos se rige con base en la cooperación para resguardar su seguridad territorial. El trato se marca en un contexto de seguridad estadounidense que deja a su paso nuevas disposiciones en la seguridad fronteriza; es decir, una nueva política doméstica en Estados Unidos que tiene como principal objetivo proteger sus fronteras. Tal ambiente relega el tema migratorio a un aspecto de seguridad interna y con ello el acuerdo migratorio se ve muy lejos de plasmarse.

Hasta entonces, ambos países se encontraron frente a un panorama complejo, mismo que fue enfrentado con cautela. La tarea de armonizar de nuevo los intereses bilaterales que se volvieron contrapuestos, fue muy difícil. Ello, se percibió como un problema crítico, y como un reto nuevo a la capacidad de negociación y a la voluntad de entendimiento de dos gobiernos, cuyas naciones están vinculadas inevitablemente por la geografía y la historia.

El cuarto suceso se desarrollo a partir del año 2002, cuando inicia un debate internacional sobre la propuesta de George W. Bush de intervenir militarmente en Irak, por poseer, supuestas, armas de destrucción masiva que atentaban con la seguridad internacional.

Como el caso llego al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, donde México fungió como uno de los miembros no permanentes, se vio involucrado directamente en la decisión de apoyar o no la idea de Estados Unidos para combatir el terrorismo.

México no respaldó la postura de Estados Unidos y Gran Bretaña, países que pretendían el apoyo del Consejo para realizar un ataque militar preventivo a finales del 2002. En cambio, México respaldó la postura de Francia, Rusia y China para llevar a cabo inspecciones de la ONU sin limitaciones sobre el territorio iraquí. A pesar de las posibles consecuencias que esto traería en la relación con Estados Unidos, México demostró no ser condicional del vecino del norte en el Consejo de Seguridad, que tiene voz e intereses propios y que en muchas ocasiones, dependiendo del caso, el gobierno de México puede estar de acuerdo con los planteamientos de la superpotencia y en otros en contra.

Por lo anterior, es preciso señalar que aunque prevalecen diferencias en materia de seguridad hemisférica e internacional entre México y Estados Unidos, la intensidad de la cooperación fronteriza siguió su curso ininterrumpido y se hizo más presente. También lo que nos presenta esta situación es deber distinguir en qué nivel de la seguridad y qué relación guarda con las políticas internas en materia migratoria entre ambos países.

Concluimos que los desafíos que México y Estados Unidos afrontarán en este siglo XXI, serán seguramente mayores a los actuales. Por ello, está en el interés nacional de cada uno y en beneficio de sus respectivos pueblos el encontrar formas novedosas de cooperación y entendimiento que les permitan superar sus diferencias en un ámbito de respeto y recíproca cooperación. La coincidencia de que simultáneamente ocupen el

poder dos nuevos presidentes, se consideró una oportunidad que en su momento se aprovechó, pero que no fue suficiente para alcanzar objetivos migratorios.

Más allá de los discursos de buena voluntad entre sus respectivos mandatarios y de la cooperación bilateral de coyuntura, falta voluntad política de ambas partes para concretar un acuerdo en un asunto de fondo, como lo es el de migración. Los siguientes tres años de la administración de Vicente Fox, deberá considerar todos estos elementos arriba mencionados y los que vienen, tanto internos como externos, como las elecciones presidenciales en Estados Unidos, para prever una adecuada política migratoria que se plasme en la firma de un acuerdo migratorio por parte de los dos gobiernos.

El reto del entendimiento y la buena vecindad habrá de conquistarse a fuerza de que nuestro país mantenga una sólida agenda internacional que, sin abandonar principios básicos de su soberanía, sepa priorizar y defender de manera muy firme aquellos temas bilaterales que son vitales para el país: migración, protección de nuestros compatriotas, así como las permanentes relaciones comerciales y económicas. El mantenimiento de una misma línea de negociación podría impedir que la agenda bilateral sea volátil y que dependa de factores externos o de cambios de gobierno.

Una vez que se alcance esto, consideramos que nuestro país estará listo para elaborar una activa política migratoria que pueda sostener ante cualquier escenario nacional e internacional.

A N E X O S

Siglas

AOS	Agencia Internacional de Energía Atómica
CD	Convergencia por la Democracia
CONAPO	Comisión Nacional de Población
DEA (por sus siglas en inglés)	Drug Enforcement Agency (Agencia para el Control de las Drogas en EU)
DS	Democracia Social
FMI	Fondo Monetario Internacional
IFE	Instituto Federal Electoral
INM	Instituto Nacional de Migración
IRCA (por sus siglas en inglés)	Immigration Reform and Control Act (Ley para la Reforma y Control de la Inmigración)
IIRIRA (por sus siglas en inglés)	Ilegal Immigration Reform and Responsibility Act (Ley de Reforma de Inmigración Ilegal y responsabilidad del Inmigrante)
LULAC (por sus siglas en inglés)	Liga de Latinoamericanos Unidos
MALDEF (por sus siglas en inglés)	Fondo Mexicano-Norteamericano para la Educación y la Defensa Legal
MDA	Memorándum de Entendimiento sobre Protección Consular
NCLR (por sus siglas en inglés)	Consejo Nacional de la Raza
OEA	Organización de Estados Americanos
OMC	Organización Mundial de Comercio
PAN	Partido Acción Nacional

PARM	Partido Auténtico de la Revolución Mexicana
PAS	Partido Alianza Social
PCM	Partido del Centro Democrático
PCME	Programa de las Comunidades Mexicanas en el Extranjero
PNR	Partido Nacional Revolucionario
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PRM	Partido de la Revolución Mexicana
PSN	Partido de la Sociedad Nacionalista
PT	Partido del Trabajo
PVEM	Partido Verde Ecologista de México
SECOFI	Secretaría de Comercio y Fomento Industrial
SEGOB	Secretaría de Gobernación
SIN (INS por sus siglas en inglés)	Servicio de Inmigración y Naturalización (Immigration and Naturalization Service)
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores
TLCAN	Tratado de Libre Comercio para América del Norte
TLCUEM	Tratado de Libre Comercio México- Unión Europea
UE	Unión Europea
UNCTAD (por sus siglas en inglés)	United Nations Conference on trade and Development (Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo)
UNMOVIC (por sus siglas en inglés)	Comisión De Identificación, Monitoreo y Verificación de las Naciones Unidas

BIBLIOGRAFÍA

Libros

Anguiano, Arturo (coord.), Después del 2 de julio ¿Dónde quedó la transición? Una visión desde la izquierda, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2001.

Bassols Batalla, Angel. (coord) La gran frontera- franjas fronterizas México-Estados Unidos, México, UNAM, Tomo II, 1999.

Becerra Ricardo, Salazar Pedro y Woldenberg José. La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas, México, Ed. Cal y Arena, 2da edición, 2000.

Bustamante, Jorge A. Cruzar la línea: la migración de México a los Estados Unidos, México, FCE, 1997.

Calderón, Leticia, La dimensión política de la migración mexicana, México, Ed. Contemporánea-Sociología, 2002.

Cansino César. La transición Mexicana 1977-2000. México, Centro de Estudios de Política Comparada, A.C. ,2000.

Castañeda, Jorge, Visión del México contemporáneo, México, El Colegio de México, 1979.

Castañon García, Gabriela, Migración México- Estados Unidos: Cooperación bilateral para un problema compartido, tesina, México, IMRED, 1998.

Castillo, Manuel Ángel, Lattes, Alfredo, Santibañez, Jorge (coord).Migración y Fronteras, México, Colegio de la Frontera Norte, 1998.

Díaz de Cossio, Roger. Los mexicanos en Estados Unidos, México, Ed. Sistemas Técnicos de edición, 1997.

Dricoll, Barbara A., Joysmith, Claire, Levine, Elaine, (coords). Limites sociopolíticos y Fronteras culturales en América del Norte, México, CISAN-UNAM, 2000.

Durand, Jorge, Más allá de la línea. Patrones migratoria entre México y Estados Unidos, México, CONACULTA, 1994.

Fernández de Castro, Rafael, La política exterior de México, enfoques para su análisis, México, El Colegio de México- SRE, 1997.

Fox Quesada, Vicente, Vicente Fox propone, México, Ediciones 2000, SA de CV, 2000.

García y Griego, Manuel y Campos, Mónica, México y Estados Unidos frente a la migración de indocumentados, México, Porrúa-UNAM, 1988.

Garza Elizondo, Humberto, Entre la globalización y la dependencia la política exterior de México, 1994-2000, México, COLMEX, 2001.

Gastelum Gaxiola; María de los Ángeles. La migración de trabajadores indocumentados a los Estados Unidos, México, UNAM, 1991.

Green, Rosario y Smith H., Peter (coord) La política exterior y la agenda México-Estados Unidos, México, Fondo de Cultura Económica, 1989.

Gómez Arnau, Remedios. México y la protección de sus nacionales en Estados Unidos, México, UNAM, 1990.

Heredia Blanca, La política exterior de México, enfoques para su análisis, México, IMRED-COLMEX, Volumen Colectivo, 1997.

Ling Altamirano, Alfredo, Zedillo mil días tratando de gobernar, examen crítico de la gestión presidencial, México, Grijalbo, 1997.

Lowenthal, Abraham, La convivencia imperfecta: los Estados Unidos y América Latina, México, Nueva Imagen, 1989.

Mabire, Bernardo (comp.), México- Estados Unidos-Canadá. 1997-1998, México, Colegio de México, 2000.

Maciel, David, Al norte de la frontera: el pueblo Chicano, México, CONAPO, 1988.

Márquez Padilla, Pérez Fernández Germán, Gómez Arnua Remedios (coords), Desde el sur. Visiones de Estados Unidos y Canadá desde América Latina a principios del siglo XXI, México, CISAN-UNAM, Volumen 2, 2003.

Meier Gerald, Stiglitz Joseph, Frontiers and development economics: the future in perspective, Washington D.C., Oxford University, 2001.

Meyer, Lorenzo (comp.), México – Estados Unidos, 1988-1989. México. COLMEX, 1990.

Meyer, Lorenzo, Política exterior de México. 175 años de historia, México, Secretaria de Relaciones Exteriores, vol. III, 1985.

Novelo Urdanivia, Federico, La política exterior de México en la era de la globalización, México, UAM-Plaza y Valdés. 2000.

Ojeda, Mario, México: el surgimiento de una política exterior activa, México, Secretaria de Educación Pública (SEP), 1991.

Ortiz, Francisco, Comprender a la gente. Porqué gano Fox, México, Nuevo Siglo Aguilar, 2002

Padilla Germán, Evaluación del tratamiento bilateral del fenómeno migratorio a partir de la creación del Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares de la Comisión Binacional México- Estados Unidos, tesina, México, IMRED, 1996.

Pellicer Olga y Fernández de Castro Rafael, (coord), México y Estados Unidos: las rutas de la cooperación, México, IMRED-ITAM, Cuadernos de Política Internacional; Nueva Época, no.4, 1998.

Pellicer, Olga, México y la revolución cubana, México, El Colegio de México, 1972.

Rico, Carlos, México y el Mundo. Historia de sus relaciones exteriores, México, Tomo VIII: Hacia la Globalización, Senado de la República, 2da. Ed. aumentada, 2000.

Rozental, Andrés. La política exterior de México en la era de la modernidad, México, FCE, 1993.

Salazar C. Luis (coord.), México 2000: alternancia y transición a la democracia, México, Ed. Cal y Arena, 2001.

Salinas De Gortari, El Reto, México, Ed. Diana, 1988.

Santamaría, Arturo, La política entre México y Aztlán, relaciones chicano-mexicanas del 68 a Chiapas 94, México, Universidad Autónoma de Sinaloa, California State University, 1994.

Schmidt Samuel, México encadenado. El legado de Zedillo y los restos de Fox, México, Ed. Colibrí, 2001.

Secretaria de Comercio y Fomento Industrial, Tratado de Libre Comercio de América del Norte, México, México, Porrúa-Secretaria de Comercio y Fomento Industrial, 1993.

Secretaria de Relaciones Exteriores, La migración laboral mexicana a Estados Unidos de América: una perspectiva bilateral desde México, México, Secretaria de Relaciones Exteriores, 1994.

Secretaría General del Consejo Nacional de Población, Los principales aspectos demográficos, sociales, políticos y culturales de la Comunidad mexicano-norteamericana y la Ley Simpson Rodino, México, CONAPO, 1987.

Senado de la República, Análisis de los Efectos del TLCAN en la economía mexicana: una visión sectorial a 5 años de distancia, México, Senado de la República LVII legislatura, Tomo I, 2000.

Suarez Orozco Manuel, Crossing: Mexican inmigration in Interdisciplinary perspectives, Cambridge Massachusetts, Harvard University Press, 1998.

Torres, Blanca. La política exterior de México. Enfoques para su análisis, México, IMRED-COLMEX, 1997.

_____ (coord.), México y el Mundo historia de sus relaciones exteriores, México, Senado de la República, LVII Legislatura, 2da edición, 2000.

Tuñón Muría, Magali, El consenso latino y el TLC, un paso hacia el fortalecimiento de los latinos en los Estados Unidos, tesis de licenciatura en Relaciones Internacionales, México, COLMEX, 1995.

Valdés, Luz María (coord.), Población y Movimientos Migratorios, México, SEGOB, (Colección Histórica de la Secretaría de Gobernación; La Secretaría de Gobernación: Acción del gobierno Mexicano, Vol. IV, 2000.

Vega Cánovas, Gustavo (comp.), México-Estados Unidos-Canadá, 1991-1992, México, COLMEX, 1993.

Verea Campos Mónica, Fernández de Castro Rafael y Sidney Weintraub, Nueva agenda bilateral en la relación México- Estados Unidos, México, ITAM-UNAM-CISAN-FCE, 1998.

Wayne A. Cornelius, Immigration and US-Mexican relations, USA, Ed. Advisory Board, 1979.

Weintraub Sidney, Francisco Alba, Rafael Fernández de Castro y Manuel García y Griego, Estudio Binacional México. Estados Unidos sobre Migración, tomo VIII: Respuesta a los problemas migratorios, México, S.R.E., 1999.

Woldenberg, José. La construcción de la democracia, México, Plaza Janés, 2002.

HEMEROGRAFIA

a) Artículos

Revista

Abella Armengol, Gloria, "La política exterior en el primer año de gobierno de Ernesto Zedillo", Relaciones Internacionales, no. 69, México, enero-marzo 1996, p.132.

Aguilar Camín, Héctor. "El voto útil", Proceso. Núm.1219, México, 16 de abril 2000, pp.41.

Andreas, Peter, "La redefinición de las fronteras estadounidenses después del 11 de septiembre", Foreign Affairs, en español, primavera 2002, ITAM, p.165.

Anguiano Arturo, "México: crisis de un régimen de Estado-partido; Región y Sociedad, Colegio de Sonora, núm 18, vol. XI, jul-dic, 1999, p.12.

Bernal Rodríguez, José Luis, "El impacto institucional del tratado de Libre Comercio de América del Norte", Revista mexicana de política exterior, (seis años de política exterior: 1988-1994), no.44-otoño, México, 1994, p.41.

Cabildo Miguel, "Fox hacia la presidencia: mil 91 días de marketing", en Proceso, México, 04 julio 2000, p. 18.

Cobarrubias, Ana, "México: crisis y política exterior", Foro Internacional, XXXVI-3, no.145, México, julio-septiembre 1996, p. 482.

Comunicado Conjunto, "Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares de la Comisión Binacional México-EEUU", Revista de Política Exterior, núm.46, México, primavera 1995, publicación trimestral, IMRED, p.302.

Dresser, Denise. "Labastida y Fox", Proceso. Núm.1217, México, 27 de febrero 2000, pp.38.

_____, "Despertar en un país recobrado", Proceso, México, julio 04 del 2000, pp.30.

Esquivel, Jesús, "El artesano de la guerra", Proceso, México, 2 de febrero 2003, p.48.

_____, "Listos para la guerra", Proceso, número 1368, México, 19 de enero 2003, p. 45.

Garza Humberto, "La política exterior de México: entre la dependencia y la diversificación", Foro Internacional, XXXVI-4, no.146, México, oct-dic., 1996.

González Guadalupe, “Las estrategias de política exterior de México en la era de la globalización”, Foro Internacional, vol.XLI-4, oct-dic.,2001, p.620.

Gurría, José Angel, “Principios, objetivos y estrategias de la política exterior de México”, Revista Mexicana de Política Exterior, no.46, México, primavera 1995,p. 300.

Garza, Margarita. “La tercera vía”, Expansión. Núm.779, México,08 de diciembre 1999, pp.129.

Gutiérrez del Cid, Ana Teresa, “La nueva doctrina de seguridad nacional de la administración Bush y el escudo antimisil”, Relaciones Internacionales, no.87, FCPyS-UNAM, septiembre-diciembre 2001, p.65

Hernández, Efraín. “El posicionamiento de los partidos ante el elector”, Bien Común y Gobierno. Num. 57, México, agosto 1999, pp.7.

Hernández, Ulises. “La campaña de Fox: Una historia de marketing”, Expansión. México, 16 de agosto 2000, p.29.

Herrera, Alejandro, “El nuevo teatro de guerra: de palestina a Irak”, Vértigo, número 77, México, 8 septiembre 2002, p.33.

Herrera, Jesús. “Entorno político”, Revista de la situación económica de México. Núm. 891, México, marzo 2000, pp.102.

Hidalgo, Federico. “Rumbo al 2000. La hora de los gobernadores”, Expansión. Núm. 759, México, 17 febrero 1999, pp.42.

Hinojosa, Juan José. “Lo que muestran las encuestas”, Proceso. Núm.1217, México, 27 de febrero 2000,pp.40.

Hiriart, Hugo, “A un año de la zona cero”, Proceso, México, edición especial, 10 septiembre 2002, p. 27.

Huerta, José Ramón. “Publicidad al destapa”, Expansión. Núm. 759, México, 03 marzo 1999, p.10.

Interviews. “Mexico’s Relations with United States and Canada”, Voices of Mexico. Núm. 51, México, abril-junio 2000, p.7.

Jáquez, Antonio. “Fox amplía su estructura electoral, al margen del PAN”, Proceso. Núm.1226, México, 30 de abril 2000,p.22.

_____ : “Fox cambia o matiza posturas en temas controvertibles”, Proceso. Núm.1230, México, 28 de mayo 2000,p.18.

Martínez Veloz, Jaime. “Por mis botas”, Proceso. Núm.1230, México, 28 de mayo 2000,p.56.

Le Clereq Juan Antonio, Pérez Founier Claudia. “El posicionamiento programático y discursivo de los precandidatos: una propuesta de análisis”, Bien Común y gobierno. Núm. 57, México, agosto 1999, p.31.

_____, Mondragón Rogelio, “Las elecciones federales del 2000 y su contexto político”, Bien Común y gobierno. Núm. 63, México, febrero 2000, p.109.

Latapi Sarre, Pablo. “De candidatos y valores”, Proceso. Núm.1212, México, 23 de enero 2000,p.42.

Ortiz Pardo, Francisco, “Fox en campaña: ropa y comportamiento, según el auditorio”, Proceso. Núm.1215, México, 13 de febrero 2000,p.31.

_____, “El ejercito ciudadano del PAN avanza”, Proceso. Núm.1219, México, 12 de marzo 2000,p.10.

_____ y Ortiz Pinchetti Francisco. “En detalle, la gigantesca organización que mueve a Fox”, Proceso. Núm.1215, México, 13 de febrero 2000, p.28.

_____. “Ahora, la prioridad foxista es alcanzar un acuerdo nacional”, Proceso. Núm.1226, México, 30 de abril 2000,p.20.

_____. “Ofensiva final: desatar la “foximanía” en todo el país”, Proceso. Núm.1229, México, 21 de mayo 2000,p.18.

Ortiz Pinchetti, Francisco. “El estilo de Fox soporta hasta contradicciones y deslices”, Proceso. Núm.1219, México, 12 de marzo 2000,p.11.

_____. “En Washington, el candidato panista de exportación”, Proceso. Núm.1219, México, 26 de marzo 2000,p.20.

_____, “Fox se reunió con medio mundo, pero fue ignorado por la prensa escrita de Estados Unidos”, en Proceso, núm. 1221, México, 26 de marzo 2000, p.20.

_____. “Hacia el final de la campaña, Fox domó al PAN”, Proceso. Núm.1229, México, 21 de mayo 2000,p.16.

Rojas Morales, Alfonso. “Los cambios del sistema político mexicano”, Bien Común y gobierno. Núm. 57, México, agosto 1999, p.15.

Rubio, Luis. “El gobierno de Fox, una expectativa razonable”, Nexos. Núm. 275, México, noviembre 2000, p.40.

Salinas De Gortari, “Discurso pronunciado ante el Congreso de Estados Unidos”, Revista Mexicana de Política Exterior, núm., 26, México, primavera 1990, p.69.

_____, “México –Estados Unidos una nueva era de cooperación y amistad”, Comercio Exterior, vol.13,núm.,10, México, octubre 1989, p.907.

Trejo Delarbre, Raúl. “México, cambios de forma”, Nueva Sociedad. Núm. 164, México, nov-dic 1999, p.4.

Waller Meyers, Deborah, “Un nuevo contexto para la relación migratoria de México y Estados Unidos”, Foreign Affairs en Español, ITAM, México, vol.2, núm.1, primavera 2002, pp.176-177

b) Periódicos

Alday Ricardo, “Pide Greenspan abrir fronteras”, Reforma, 27 de enero de 2000p. 10A.

Agencia de Noticias, “Avanza diálogo sobre migrantes”, El Universal, 10 de agosto 2001.

_____, “El voto mexicano no afectará las inversiones estadounidenses”, Milenio, 07 marzo 2002, p.15.

_____, “Fox anuncia en Nueva York reactivación de la agenda con Estados Unidos”, Milenio, 10 noviembre 2001, p.5.

_____, “México aboga por mecanismos pacíficos firmes para desarme”, Milenio, 08 de marzo 2003, p.21.

_____, “Propone comisión mexicano-estadunidense establecer una política migratoria integral”, La jornada, 15 de febrero del 2001.

Alponte David, “Decide jurado texano exonerar a policía en caso Eli Montesinos”, El Financiero, 30 de octubre 1997.

_____, “Promete el edil de Nueva York no entregar al SIN a los 52 sordomudos”, El Financiero, 30 de octubre 1997.

Benavides Carlos, “Ejerceremos el derecho a proteger a nuestros connacionales: Zedillo”, El Financiero, 8 de mayo de 1996.

_____, “Militarización fronteriza, fin del nuevo entendimiento, México-Estados Unidos”, El Financiero, 15 de enero de 1996.

_____, “Por ahora sólo existen las bases, dice Castañeda”, El Universal, 30 agosto 2001.

Bustamante Jorge A., “Por la “regularización” de los trabajadores migratorios”, Milenio, 7 de mayo 2001.

Carreño Figueras José “Sin resultados, reunión sobre migración en EU, revelan”, El Universal, 9 de junio 2001.

_____, “Pretende compartir Estados Unidos y México bienes incautados”, El Universal, 03 de septiembre 2001.

Cason Jim, “Reto de Fox destrabar acuerdo migratorio”, La Jornada, 7 septiembre 2001,p.6.

Chávez Victor, “Habrá repercusiones, admite Fox”, El Financiero, 06 de marzo 2003, p. 30

González Covarrubias Jennifer, “Fox en Washington: amistad sin resultados”, El Financiero, 30 agosto 2001.

González, Jennifer, “Buscan base de datos migratoria trilateral”, El Financiero, 01 noviembre 2001, p.26

Lelo de Larrea Alejandro, “Flujo migratorio seguro, plantean”, El Universal, 9 de junio 2001.

Lozano Sergio y Zuñiga Mariel, “Preocupan declaraciones de Greenspan”, Reforma, 28 de enero de 2000.

Michael, Víctor, “Reactivarán México y Estados Unidos las platicas sobre migración”, Milenio, 22 de octubre 2001,p.6.

Millán, Daniel “Buscan México y E.U. inhibir la migración”, Reforma, 19 diciembre 2001, p.2A.

Moyssen Gabriel, “Inmigración y narcotráfico, en busca de una definición para los nuevos tiempos” El Financiero, 16 de febrero 2001.

Peralta, César “Cambia la vigilancia en la frontera México- EU”, Milenio, 01 marzo 2003, p.11.

Ramírez Clara Ramírez y Hernández Luis Guillermo, “Consideran criminales a los indocumentados”, Reforma, 7 de mayo de 2000.

Romero César, “La negociación del milenio”, Milenio, 8 de abril 2001, p.33.

Ruiz José Luis, “Aboga Fox por migrantes” El Universal, 17 de abril 2001.

Ruiz Meza, Pablo “Votaremos por la vía pacífica: Zinser”, El Financiero, 06 de marzo 2003,p.30.

Santamaria Gómez, Arturo, “Política Exterior Chicana”, Jornada, México, 7 enero 1993, p. 3.

Santini, Horacio, “Se reinicia hoy la agenda bilateral México- Estados Unidos”, Milenio, 19 noviembre 2001, p.9.

DOCUMENTOS

Banco Mundial, América Latina y la crisis mexicana: nuevas desafíos, Washington, junio 1995.

Presidencia de la República, México y Estados Unidos fortalecen sus amistad y cooperación, Dirección General de Comunicación Social, Presidencia de la República, México, 1995.

Primer Informe de Ejecución 2001, Poder Ejecutivo Federal, SHyCP. Presidencia de la República, Informes sobre la Gestión Pública, México, D.F., marzo de 2002.

Secretaria de Gobernación, Sexto Informe de Gobierno de Carlos Salinas de Gortari, SEGOB, México 1º de noviembre de 1994.

Secretaria de Hacienda y Crédito Público, Plan Nacional de desarrollo, 1995-2000, México, 1995.

Secretaria de Programación y Presupuesto, Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, Poder Ejecutivo Federal, Secretaria de Programación y Presupuesto, México, 1989, p. XV.

Secretaria de Relaciones Exteriores, Acciones y futuro de los mecanismos bilaterales, México, Subsecretaria de Relaciones Exteriores para América del Norte y Europa.

Secretaria de Relaciones Exteriores, Carpeta de Documentos, Asuntos Fronterizos, Dirección General de América del Norte, 2000.

Secretaria de Relaciones Exteriores, Carpeta de Documentos Migración, México, Dirección General para América del Norte, 1997.

Secretaria de Relaciones Exteriores, Carpeta Informativa: Asuntos Bilaterales, México, Dirección General para América del Norte, 1998.

Secretaria de Relaciones Exteriores, Estudio Binacional México-Estados Unidos sobre Migración, México, 1997.

Secretaria de Relaciones Exteriores, La relación migratoria México-Estados Unidos. Recopilación de documentos, 1995-1999, México, S.R.E., 1999.

Secretaria de Relaciones Exteriores, La relación migratoria México-Estados Unidos. Recopilación de documentos, 2000, México, S.R.E., 2000.

Secretaria Relaciones Exteriores, Relación Bilateral México- Estados Unidos, Carpeta Ejecutiva, Dirección General para América del Norte, 2000.

United States, Trends in International, Annual Report, OECD, 2002, pp.278-282

O T R A S F U E N T E S

Verea Mónica, “La política migratoria de México y Estados Unidos en la era Fox-Bush”, ponencia presentada en la mesa 5 de las VI Jornadas Multidisciplinarias: “Continuidad, cambio y viabilidad de las políticas públicas”, Auditorio de la Coordinación de Humanidades, C.U., 19 de febrero de 2003.

<http://www.cnnenespañol.com/2000>.

<http://www.cnnenespañol.com/2001/eeuu-canada>.

<http://www.economía.gob.mx/wb/distribuidor.jsp>.

<http://www.eluniversal.com.mx>.

<http://www.foreignaffairs-esp.org>.

<http://www.migracioninternacional.com>.

http://mx.noticiasactualidad/cni/fox-gira_eu

<http://www.presidencia.gob.mx>

<http://www.sre.gob.mx/comunicados/informes/1999/amicadelnorte.htm>.

<http://www.usembassy-mexico.gov>

<http://www.vicentefox.org.mx>

<http://www.whitehouse.gov>.

<http://www.whitehouse.gov/homeland/book/>