

Universidad Nacional Autónoma de México

---

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

Relaciones Internacionales

***El impulso de un acuerdo migratorio con Estados Unidos en el periodo  
2000 – 2002, un objetivo de la Política Exterior Mexicana”***

Tesis que para optar por el grado

**Licenciado en Relaciones Internacionales**

P r e s e n t a

**Sarahí Susana Reyes Martínez**

Asesor: Dámaso Morales Ramírez

Ciudad Universitaria, Febrero 2005



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

Quisiera agradecer a Dios el permitirme vida, salud y una familia sin la cual no hubiera logrado este objetivo.

En particular a mis padres, por brindarme sus enseñanzas, por sus regaños y sobre todo su apoyo. Papá y mamá muchas gracias, ustedes saben cuanto los quiero.

A Marianita la enojona, gracias por apoyarme a pesar de tus reniegos; y a los cinco *enanitos*, por formar parte de mi vida, Josué, Misael, Benjamín, Saúl y Ximenita.

A mi abuelita Marce, eres como una segunda madre para mí, siempre lo haz sido y lo serás abue...gracias por siempre estar ahí.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, a la Facultad de Ciencias Políticas, por cobijarme por más de cuatro años y enseñarme su grandeza, porque me hizo comprender por qué es y será siempre mi Alma Mater.

A mis amigos, que siempre estuvieron conmigo a lo largo de la carrera, con los cuales compartí vivencias, carencias y que a pesar de las fronteras, saben que los estimo muchísimo, *Armandito, Kari, Kakos, Marce, Iván Lila, Memo, Mario, Maria, Pedro, Gabriel*, la Universidad no hubiera sido la misma sin ustedes.

A mi comunidad, quienes me han apoyado y dado un consuelo cuando lo he necesitado, Lilia, Jesús y Concha, Agustín y Rosalinda, Andrea, Jesús, Carlos y Ana, gracias.

A mi asesor, Dámaso Morales, quien a pesar de las adversidades, me ha apoyado y brindado su amistad, mil gracias, Dámaso.

A mis profesores, quienes me han transmitido de una manera gratuita y con gran esmero sus conocimientos, Dámaso Morales, David Sarquis, Hayna de Lozanne, Roberto Peña, Gerardo Martínez Vara, Alejandro Salgo, Irma Manrique, Gloria Abella, Teresa Pérez, Juan Palma, Bárbara Driscoll, Consuelo Dávila, Jorge Urbano, gracias, por permitirme aprender de ustedes y contribuir a mi crecimiento profesional.

A mis amigos por brindarme sus consejos, por escucharme y ser mi paño de hombros, Sarita, Gerardo, Alex, y a ti Dario por estar conmigo en las buenas y en las malas.

## ÍNDICE

	<b>Página</b>
<b>Introducción</b>	5
<b>1. Revisión teórico-histórica de la migración hacia el intento de un acuerdo migratorio.</b>	9
1.2. Definición de Migración	9
1.2.1 Diferencia entre migración legal e ilegal	13
1.3. Conceptos de Política Exterior	19
1.4 Teoría de la Interdependencia	23
1.5 Antecedentes históricos: migración mexicana hacia Estados Unidos	28
1.5.1 Programa Bracero: 1942-1964	35
1.5.2 Evolución de la política migratoria en la década de los noventa	39
Reflexiones	43
<b>2. La migración como parte de la política exterior mexicana</b>	46
2.1 Migración: problemática en la relación bilateral	46
2.2 La política exterior de Vicente Fox hacia Estados Unidos en el periodo 2000-2002	54
2.3 La importancia de un acuerdo migratorio	66
2.4 Análisis del acuerdo migratorio	68
Reflexiones	83
<b>3. Factores existentes en la relación México – Estados Unidos: su repercusión como impedimento para la firma de un acuerdo migratorio.</b>	87
3.1 Factores	87
3.2 La experiencia histórica entre México y Estados Unidos sobre migración.	88
3.3 Ataques terroristas del once de septiembre: implicaciones para la firma del acuerdo migratorio	92
3.4 Actuación de México en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas: ¿Contribución u obstáculo para la pretensión de un acuerdo migratorio?	104
Reflexiones	109
<b>Conclusiones Finales</b>	113
<b>Anexos</b>	
Anexo 1 Plan para la seguridad fronteriza	118
Anexo 2 Hacia una prosperidad compartida, la propuesta de Guanajuato	123
Anexo 3 Foreign Policy Goals	126
Anexo 4 Principales países que reciben y envían remesas por trabajo, 2001	127
<b>Fuentes de Información</b>	128

## INTRODUCCIÓN

La política exterior de México ha mostrado en los últimos años un activismo en el exterior. Ejemplos significativos que ilustran este activismo en el periodo que comienza en el año 2000, se pueden encontrar en la participación del país en varios foros internacionales, como el Foro de Cooperación Económica Asia – Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés), la celebración de la Conferencia Internacional sobre Financiación del Desarrollo convocada por la Organización de las Naciones Unidas en Monterrey, la participación de México en el Consejo de Seguridad de la ONU.

Aunado a ello, se ha mostrado una ardua labor por estrechar las relaciones bilaterales con diversos países europeos y latinoamericanos, así como la existente relación con Estados Unidos.

En este tenor, se observa una clara interdependencia que el país muestra con el vecino del norte si se toma en cuenta la experiencia histórica en la relación bilateral. Recordemos que los flujos migratorios de mexicanos hacia el vecino del norte se remontan a la segunda mitad del siglo XIX y principios del siglo XX, los cuales han provocado conflictos en esta relación.

También se debe considerar la situación geográfica de México, ya que al compartir una frontera de 3,152.90 kms. con su vecino se hace difícil controlar los flujos migratorios que diariamente se registran en esa frontera norte.

Otro aspecto que se tiene que considerar es la suscripción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el cual “en términos de política exterior, entraña tres cambios fundamentales: el vuelco abierto hacia Estados Unidos; la consolidación del giro hacia un predominio claro de los temas económicos dentro de la agenda de política exterior; y la reorientación de la estrategia diplomática hacia la disciplina de esquemas institucionalizados

de cooperación internacional”<sup>1</sup>, lo que hace de la relación un fenómeno no sólo de interdependencia, sino uno complejo, que por sus características impulsa los flujos migratorios.

En dicha relación la agenda de política exterior es sumamente extensa e importante. En ella se encuentra circunscrito el tema migratorio, la cual constituía una de las principales prioridades y retos en materia de política exterior en la actual administración, en un primer momento a cargo de Jorge Castañeda.

Es precisamente la llegada de Vicente Fox al poder, lo que permite la inserción del tema migratorio en la agenda bilateral, ya que al ser electo de una forma clara en las elecciones del año 2000, se utilizó el llamado “bono democrático” para tener mayor presencia y legitimidad en la comunidad internacional.

Por otro lado, se tienen registros de acuerdos migratorios firmados con anterioridad con el vecino del norte, como es el de 1917 durante la primera guerra mundial y el Acuerdo Bracero firmado en 1942, de carácter temporal del cual se desprende un acuerdo ferroviario, estos no desinhibieron los flujos migratorios, pues al concluir sus respectivos periodos, la migración siguió creciendo, y los problemas generados del mismo movimiento migratorio se fueron acrecentando.

El acuerdo migratorio que México pretendía firmar durante el periodo 2000 - 2002 es más ambicioso y complejo que el bracero, ya que no sólo se trata de lograr un acuerdo temporal, sino de la legalización de más de 3 millones de indocumentados mexicanos, lo cual no se contempló en los acuerdos anteriores.

---

<sup>1</sup> Blanca Heredia, “El dilema entre crecimiento y autonomía: reforma económica y reestructuración de la política exterior en México”, en La política exterior de México. Enfoques para su análisis, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos –El Colegio de México, México, 1997

Dado que los acontecimientos del once de septiembre han trastornado el contexto internacional, conceptos como el de seguridad nacional han retomado su lugar como prioridad en la agenda de Estados Unidos y en este sentido el tema migratorio, así como las conversaciones para la firma de un posible acuerdo, quedaron relegadas en segundo plano.

Es así, que en el presente trabajo se analizarán los factores o actores, que impidieron la concreción de dicho acuerdo, así como evaluar si factores externos como el once de septiembre, fueron la causa por la que no se ha concretado el acuerdo. También se analizará si la propuesta original formulada por Castañeda se pudiera presentar a mediano o largo plazo.

Además, se realizará un análisis de los últimos dos años de la política exterior mexicana, cuáles han sido sus logros en la cuestión migratoria, así como señalar si se caracteriza por ser una política exterior de diversificación como lo ha planteado el presidente Vicente Fox, o bien, si su orientación se ha enfocado a Estados Unidos.

La problemática migratoria constituye un tema primordial en la agenda bilateral; las negociaciones que se han celebrado en torno a ella son cruciales para un entendimiento mutuo entre los dos países, así pues el factor migración es de gran relevancia en las relaciones actuales México –Estados Unidos, lo cual se refleja en la política exterior mexicana.

Cabe señalar que el tema de la migración es y ha sido abordado por especialistas de la relación México – Estados Unidos, se ha escrito bastante al respecto del acuerdo bracero, se pueden encontrar varios autores que han estudiado el acuerdo ferroviario, la emigración mexicana desde la perspectiva política, económica; recientemente se pueden encontrar escritos sobre la coyuntura del 11 de septiembre, así como la injerencia e implicaciones que éste ha generado en el tema migratorio, en particular en torno al acuerdo migratorio que se pretendía firmar.

En el presente trabajo, en este trabajo se hace un esfuerzo por evaluar la importancia que ha tenido el tema migratorio dentro de la política exterior mexicana en los primeros dos años de la administración foxista, bajo la conducción de Jorge Castañeda.

En este sentido, en el primer capítulo se sientan las bases para un correcto entendimiento de los términos utilizados en esta investigación, además de demostrar la existencia de una interdependencia asimétrica en la relación bilateral, ya que la actuación de estos dos países depende de sus intereses nacionales inmediatos.

Se realiza un esbozo de los antecedentes migratorios existentes entre México y Estados Unidos, ejemplificando lo sucedido con el primer acuerdo migratorio entre estos dos países, y finalmente se presenta una breve evolución de la política migratoria estadounidense.

En el segundo capítulo, se aborda la problemática migratoria que ha predominado en la relación bilateral, así como un análisis de la política exterior mexicana en los dos primeros años de la administración de Vicente Fox y se muestra la importancia que representa la firma de un acuerdo migratorio con Estados Unidos, realizando un análisis del pretendido acuerdo impulsado por Jorge G. Castañeda.

Finalmente, en el tercer capítulo se señalan los factores que repercutieron para que el acuerdo no se concretará en este periodo, uno de ellos tiene que ver con la experiencia histórica entre México y Estados Unidos en materia migratoria, el segundo factor, trata lo ocurrido el once de septiembre como un posible y principal elemento causante de su impedimento y, el tercero, es abordado desde el punto de vista de la participación de México en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, en torno al tema de Irak, como posible obstáculo para la concreción del acuerdo migratorio.

## CAPÍTULO 1

### REVISIÓN TEÓRICO - HISTÓRICA DE LA MIGRACIÓN: EN TORNO A UN POSIBLE ACUERDO MIGRATORIO.

#### 1.1 Definición de Migración

Se ha observado que el hombre a raíz de tener intereses en lugares distintos por diversas razones, ya sea de índole económico, política y social ha cambiado su lugar de vida por otro, ya sea de una manera definitiva o temporal, más allá de sus fronteras locales.

Este comentario, nos proporciona una idea de lo que pudiera catalogarse como migración, sin embargo es preciso llevar a cabo una definición puntual de dicho concepto. En primer lugar se hará una revisión etimológica del término, para después señalar acepciones desde el punto de vista etimológico, económico, político y social.

Desde el punto de vista etimológico, el vocablo migración se deriva del “latín *migrare*, que significa cambiar de residencia, pero en las definiciones actuales viene más bien a significar cambiar de comunidad (...) Si tomamos como comunidad la nación, todos los movimientos internacionales han de ser calificados de “migración”.<sup>1</sup>

La migración para Naciones Unidas es el “desplazamiento de los habitantes de un país o de una región como consecuencia de cataclismos naturales, guerras, violentos cambios sociales, o desplazamientos naturales de ciudad a ciudad de pueblo a pueblo, del campo a la ciudad y de la ciudad al campo, también con el fin de encontrar trabajo<sup>2</sup>”.

Sin embargo, el enunciado anterior proporcionado por Naciones Unidas no es del todo completo, ya que existen otras causas que originan la migración.

---

<sup>1</sup> William Petersen, “Migración” en David Sills, *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, Vol. VII, Ed. Aguilar, España, 1979, p. .93

<sup>2</sup> Edmund Osmańczyk, *Enciclopedia Mundial de Relaciones Internacionales y Naciones Unidas*, FCE, España, 1976, p. 2717

En este sentido, un autor que integra factores alternos al económico es Cristina Blanco, quien considera las migraciones como “los movimientos que supongan para el sujeto un cambio de entorno político-administrativo, social y/o cultural relativamente duradero; o de otro modo, cualquier cambio permanente de residencia que implique la interrupción de actividades en un lugar y su reorganización en otro”<sup>3</sup>.

La definición que otorga Rodolfo Tuirán sobre la migración internacional es bastante acertada para el fin de este trabajo, él señala que “la mayoría de los movimientos poblacionales en todas las regiones geográficas del mundo obedece a la búsqueda de mejores condiciones de vida en lo cual subyace la operación de diversos complejos factores estructurales, como son las asimetrías económicas y sociales entre las naciones, la creciente interdependencia económica y las intensas relaciones e intercambios entre los países. También influyen factores de difícil predicción que dan lugar a movimientos de población en condiciones forzadas o involuntarias.”<sup>4</sup>

Ahora bien, existen diversas concepciones de la migración, la sociológica, económica y política; las cuales se mencionarán a continuación.

La migración mexicana hacia Estados Unidos, vista desde una visión sociológica, señalada por Marta Tienda:

”Es un proceso social –un cambio social cuando dos culturas, dos identidades nacionales y dos niveles de vida interactúan. (...)De acuerdo con esta definición, el movimiento de gente a través del río Bravo desde principios de siglo, pero especialmente desde 1940, ha sido una fuerza sobresaliente que ha transformado a cientos de comunidades mexicanas y estadounidenses involucradas en el intercambio de gente, bienes y capital. El proceso exacto por el que la migración afecta a las localidades que reciben (y envían) inmigrantes depende de varios factores, incluyendo la coordinación y el volumen de flujo, su composición social y demográfica, los modelos de establecimiento, consumo y gastos de los inmigrantes y los “auspicios de migración” es decir, los conjuntos complejos de arreglos sociales y económicos que organizan los flujos internacionales de migración”.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Cristina Blanco, Las migraciones contemporáneas, Alianza Editorial, Madrid, 2000, p. 17

<sup>4</sup> Rodolfo Tuirán, (Coordinador), Migración México – Estados Unidos, Presente y Futuro; CONAPO, México, 2000, p.13

<sup>5</sup> Marta Tienda, “La década de los noventa: una perspectiva sociológica de la inmigración mexicana” en Jorge Bustamante, & Wayne Cornelius, Flujos Migratorios mexicanos hacia Estados Unidos, FCE -

Desde la perspectiva económica, Jorge Santibáñez indica que, “la migración de mexicanos a Estados Unidos debe ser vista como un proceso que conceptualmente rebasa un simple cambio de residencia entre dos países o un desplazamiento de uno a otro. Si bien es cierto que esta migración es de origen esencialmente laboral y que uno de los ejes que la explican es la existencia de un mercado de trabajo binacional, estas cuestiones no alcanzan a explicar totalmente el fenómeno.”<sup>6</sup> Sin embargo, también se señala que “la migración es un movimiento de personas que, como tal, tiene un carácter profundamente humano, su motor principal es de naturaleza económica”.<sup>7</sup>

Una categorización de la migración es la que proporciona la Organización de las Naciones Unidas, en donde se considera como “permanente” y por tanto migración, el traslado por un año o más, mientras que estancias más breves se clasificarán como visita.

La migración es pues, un proceso histórico – social en el cual personas de un determinado país o nación se desplazan a otro, por motivos políticos, culturales, sociales y económicos de acuerdo a sus intereses y necesidades. En el caso mexicano podemos apreciar que este desplazamiento surge indudablemente para satisfacer las necesidades económicas de los emigrantes ya sea para conseguir un empleo o bien para generar mayores ingresos.

El fenómeno migratorio es complejo y por ello se deben distinguir conceptos que son frecuentemente utilizados indistintamente, a pesar de que su connotación es diferente, por ello es necesario diferenciar la emigración de la inmigración aunque estos dos conceptos se encuentran implícitos en la migración.

La **emigración** “designa el abandono por la gente de su propio país para establecerse en otra región del continente o del mundo; (...) suele obedecer por regla general a motivos económicos, políticos y raras veces diplomáticos.”<sup>8</sup>

---

Trabajos preparados para la Comisión sobre el Futuro de las Relaciones México-Estados Unidos, 1989, p. 131

<sup>6</sup> Jorge Santibáñez Romellón, “Características de la migración de mexicanos hacia y desde Estados Unidos” en Miguel Angel Castillo, y Jorge Santibáñez, (coordinadores), Migración y Fronteras, COLEF/COLMEX, México, 1998, p. 279

<sup>7</sup> “El proceso migratorio” en El desafío de la Interdependencia: México y Estados Unidos, Informe de la Comisión sobre el Futuro de las Relaciones México-Estados Unidos, FCE, México, 1988, p. 76

<sup>8</sup> Edmund Osmańczyk, *Op. Cit.* p.1668

Por otra parte la *inmigración* “designa el establecimiento fuera del país nativo de una persona o grupo de personas que por causas diversas, hayan emigrado de su país patrio.”<sup>9</sup>

Estos dos conceptos han sido abordados por Javier Urbano, quien señala que “el proceso por el cual el individuo que sale de su país de origen (migrante) y se asienta en un país receptor (momento en el cual se constituye en un inmigrante), conlleva el desarrollo de diferentes situaciones, entre otras:

1. El desarrollo de redes sociales en la nación receptora, una especie de “infraestructura de recibimiento” que hace menos traumática la adaptación a un nuevo contexto social, cultural y económico, aunque haciendo significativas adecuaciones en su comportamiento social, dada su relación con el nuevo país de recibimiento.
2. La constitución de estas redes tienen un efecto importante al nivel político en la nación huésped: es un vehículo de defensa de los derechos en el país de recepción, lo que en cierta medida permite notar que la diferenciación de estas comunidades en cierto momento es un arma de defensa de sus derechos básicos.”<sup>10</sup>

Sin embargo, es importante señalar que si bien la migración mexicana hacia Estados Unidos se caracterizó en algunas décadas (anteriores a los noventa) por tener patrones bien definidos, como son migrantes de sexo masculino, de origen rural, cuya necesidad de emigrar se generaban por razones económicas, ya sea para obtener trabajo o uno mayor remunerado. Se observa que en la actualidad las características y causas de la migración mexicana a Estados Unidos con el paso del tiempo ha cambiado.

La emigración mexicana no sólo se origina por razones económicas. Existen causas derivadas del mismo fenómeno migratorio que ha propiciado el largo camino hacia Estados Unidos, como son factores culturales ligados a largas tradiciones de familia de migrar hacia el país del norte. Lo cual ha su vez generó redes como las que mencionaba Jorge Urbano<sup>11</sup>, en las cuales los

---

<sup>9</sup> *Ibíd.*

<sup>10</sup> Javier Urbano Reyes, Las políticas de integración de los inmigrantes en la Unión Europea. Análisis del caso español. Tesis para obtener el grado de Maestro en Cooperación Internacional Unión Europea – América Latina, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora / Universidad Rey Juan Carlos, México –España, 2002, p. 11 - 12

<sup>11</sup> Para mayor información consultar, Jorge Durand y Douglas S. Massey, Clandestinos. Migración México – Estados Unidos en los albores del s. XXI, Universidad Autónoma de Zacatecas / Miguel Ángel Porrúa, México, 2003

mexicanos tratan de protegerse unos a otros en una sociedad diferente a la de su origen.

### 1.2.1 Diferencia entre migración legal e ilegal

Al entender la migración como un proceso histórico – social en el cual personas de determinado país o nación se desplazan a otro, por motivos políticos, culturales y económicos en función a sus intereses y necesidades. En el caso mexicano podemos apreciar que este desplazamiento se origina generalmente para satisfacer las necesidades económicas de los migrantes ya sea para conseguir un empleo o bien para tener mayores ingresos.

En este sentido, es necesario señalar cuáles son las clasificaciones migratorias que existen para los ciudadanos que emigran a Estados Unidos, las cuales se encuentran contempladas en las leyes estadounidenses, con el motivo de evitar un mal uso de los términos a lo largo de este trabajo.

En Estados Unidos las leyes migratorias contemplan varios tipos de extranjeros admitidos legalmente. Un extranjero en la Unión Americana es definido “como cualquier persona que no es un nacional estadounidense”<sup>12</sup>.

Los extranjeros admitidos legalmente son clasificados por la Ley de Inmigración y Nacionalidad en dos tipos: los *no inmigrantes* y los *inmigrantes*; las personas que emigran a Estados Unidos sin entrar bajo las dos categorías anteriores, son conocidos como *migrantes indocumentados*.

A efecto de entender las clasificaciones anteriores, a continuación se presenta una tabla que explica las dos clasificaciones, legal e ilegal y en su caso por categoría.

---

<sup>12</sup> Manuel García y Griego, “Migración de trabajadores mexicanos a Estados Unidos” en Manuel García y Griego, y Mónica Vereá Campos México y Estados Unidos, Frente a la migración de los indocumentados, Coordinación de Humanidades/ Miguel Ángel Porrúa, México, 1988, p. 51

## Clasificación de migrantes mexicanos en Estados Unidos

Clasificación*	Categoría*	Características y/o Definición*
<b>Legal</b>	<b>No Inmigrante</b>	Aquella persona que fue admitida en territorio estadounidense por un tiempo o propósito definido, pueden ser turistas, estudiantes, ciertos profesionistas y <i>trabajadores migratorios</i> , también conocidos como trabajadores temporales.
<b>Legal</b>	<b>Inmigrante</b>	Son los extranjeros que han sido admitidos por autoridades estadounidenses para residir en forma definitiva en Estados Unidos. Tienen casi todos los derechos que los estadounidenses, con dos excepciones: no pueden votar ni ocupar puestos de elección y algunos empleos les son prohibidos. Tienen la opción –si lo desean– de obtener la nacionalidad norteamericana por naturalización, generalmente después de haber permanecido cinco años en el país.
<b>Ilegal</b>	<b>Migrante indocumentado</b>	Se refiere a cualquier extranjero en Estados Unidos, que en un momento dado, esté sujeto a deportación por violar el derecho migratorio de ese país. Aunque también abarca a personas que, estrictamente hablando, tienen documentos; es decir, los que ingresaron con visa de no inmigrante y se quedaron después de que caducara, los que trabajaron sin permiso y los que presentaron documentos fraudulentos.

\*Fuente: Elaboración propia con información contenida en García y Griego, Manuel y Vereá Campos Mónica, *Op. Cit.* pp. 51-55

De acuerdo con la Convención Internacional sobre la Protección de los derechos de los trabajadores migratorios y de sus familiares, un trabajador migratorio es “toda persona que vaya a realizar, realice o haya realizado, una actividad remunerada en un Estado del que no sea nacional”.<sup>13</sup>

En este sentido, es importante señalar que la mayoría de los mexicanos que emigran hacia Estados Unidos persiguen el objetivo de laborar en ese país ya sea por alguna temporada o de manera definitiva y la entrada a Estados Unidos puede ser de manera legal o ilegal.

Ahora bien, es conveniente hacer mención que dentro de la categoría de no inmigrante se encuentran los trabajadores migratorios o trabajadores temporales, legales los cuales son admitidos en Estados Unidos a través de la fracción “101 (15) (H) (ii) de la Ley de Inmigración (Ley de Control y Reforma Migratoria de 1986); los trabajadores agrícolas dentro de esta categoría son admitidos bajo el subinciso “A”, por lo que son conocidos como trabajadores

<sup>13</sup> Edmundo, Hernández Vela, *Diccionario de Política Internacional*, Ed. Porrúa, México, 1999, 5ª Edición, p. 484-485, o bien consultar la Convención en <http://tratados.sre.gob.mx/BusquedaGlobal.htm>

H2-A<sup>14</sup> y los trabajadores que laboran en el área de servicios (o el área técnica) se les conoce como trabajadores H2-B.

Las visas de no inmigrante temporales fueron divididas por la Ley IMMACT90, en categorías, H-2A y H-2B.<sup>15</sup>

La primera corresponde a personas que van a Estados Unidos para realizar trabajo agrícola de índole estacional o temporal. Mientras que la visa H-2B corresponde a personas cuyos oficios u ocupación no alcanzan el nivel de una visa H-1B y que van a Estados Unidos para realizar un trabajo temporal para un patrón estadounidense.<sup>16</sup> Esta visa tiene vigencia de un año y puede extenderse máximo tres años.

Si el empleador necesita un trabajador para cumplir con necesidades temporales, puede contratar a una persona extranjera si ésta obtiene primero un Certificado del Departamento del Trabajo, que establezca que en ese momento no existen trabajadores estadounidenses disponibles para realizar el trabajo solicitado. Así, al emplearse al extranjero los salarios y las condiciones laborales de los trabajadores de Estados Unidos no se verán afectados<sup>17</sup>.

Ahora bien, es importante tener presente este punto, ya que constituye una de las peticiones que el gobierno mexicano hiciera a la administración de George Bush y que consiste en que se conceda un mayor número de visas H2-A y H2-B a nuestro país, tema que estaba contemplado en las negociaciones que se realizaron en torno a la firma del acuerdo migratorio, y que esta investigación abordará más adelante.

---

<sup>14</sup> Manuel García y Griego,, *Op. Cit.*, p.52

<sup>15</sup> Ramón Carrión, *Guía de Inmigración a Estados Unidos*, Sphinx Publishing, 2ª Edición, Estados Unidos, 1999. p. 165

<sup>16</sup> *Ídem*

<sup>17</sup> *Ibíd.*, p. 166

En el año 2000, se emitieron 28, 441 visas H2-A, mientras que sólo se concedieron 3,931 visas H2-B<sup>18</sup>; en el 2003, se emitieron a nacionales mexicanos 1, 021,984 visas de no inmigrantes y 39,930 visas de inmigrante.<sup>19</sup>

Para tener un mejor manejo del lenguaje en este tema, a continuación se divide a la población de origen mexicano residente, legal e ilegalmente en Estados Unidos en tres categorías, a pesar de que las dos clasificaciones anteriores (legal e ilegal) ya han sido dadas.

- *Población indocumentada*, es aquella compuesta por migrantes que han cruzado las fronteras estadounidense de manera ilegal. Esta condición también es generada por las administraciones migratorias del país receptor.<sup>20</sup>
- *Población mexicana residente en Estados Unidos*, es la que cuenta con la residencia y su condición es permanente. Las personas que se encuentran en esta categoría pueden iniciar el proceso para solicitar la ciudadanía.
- *Los nacidos en Estados Unidos* y que son por razones obvias, nacionales de este país de origen mexicano.

En el presente trabajo se abordarán las dos primeras clasificaciones, sin embargo, la población indocumentada, o los migrantes indocumentados, será en lo que se centre esta investigación.

A lo largo de esta investigación se utilizara el término acuerdo, por lo que es conveniente mencionar algunas definiciones del mismo.

Un acuerdo, es una convención celebrada entre particulares, colectividades o Estados, y destinada a regular una situación jurídica difícil o

---

<sup>18</sup> Estadísticas proporcionadas por el Department of State Immigrant Visa Control/Reporting Division of the Consular Affairs Bureau.

<sup>19</sup> *Idem.*

<sup>20</sup> Un ejemplo de ello es cuando un mexicano indocumentado solicita ampliar su estancia en Estados Unidos y el departamento de inmigración se atrasa meses e inclusive años en concederlo, debido a la ineficacia administrativa, volviéndose ilegal.

fijar las medidas de aplicación de una convención o tratado. Se emplea sobre todo en derecho internacional<sup>21</sup>.

Una definición más completa de lo que es un acuerdo es la contenida en el artículo 2º de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (1969), “se entiende por tratado un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular.”<sup>22</sup>

Se establece que será tratado un acuerdo internacional, independientemente de su denominación particular. La práctica brinda una nomenclatura extraordinariamente variada para la denominación de los acuerdos internacionales. Así, encontramos diversas denominaciones para el mismo acto jurídico: tratado, convención, acuerdo, pacto, carta, declaración, protocolo, intercambio de notas, etc. Al margen del nombre los acuerdos serán obligatorios y considerados como tratados.<sup>23</sup>

Los acuerdos pueden ser de diferentes tipos, bilaterales, trilaterales y multilaterales. Los primeros se refieren a los celebrados entre dos partes, los segundos cuando se involucran tres partes y finalmente un acuerdo multilateral, será celebrado por varias naciones.

Cabe mencionar que los tratados poseen un *principio de exigibilidad*, que deriva de la buena fe entre los Estados contratantes. Esto significa que, en caso de incumplimiento, el Estado afectado puede exigir de la otra parte que cumpla con el tratado internacional.<sup>24</sup>

---

<sup>21</sup> Henri Capitant, Vocabulario Jurídico, Ediciones de Palma, Buenos Aires, 1986, p. 27

<sup>22</sup> Consultar la página de la Secretaría de Relaciones Exteriores [www.sre.gob.mx](http://www.sre.gob.mx), en la sección de Tratados Internacionales.

<sup>23</sup> Ricardo Méndez Silva, Los principios del derecho de los tratados, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, México año III, núm. 7, enero – abril 1970.

<sup>24</sup> *Idem*

La Convención de Viena a la que hicimos referencia anteriormente también estipula que un tratado internacional cuenta con tres fases de elaboración: la elaboración, la negociación y la firma. En este sentido, el acuerdo que se pretende llegar con Estados Unidos no podría llegar a tener un rango de tratado o acuerdo internacional bilateral, por las siguientes razones.

En primer lugar, no ha abarcado las tres fases de elaboración, sólo se han entablado negociaciones y se ha elaborado un esquema con los principales objetivos que pretende el gobierno mexicano. Sin embargo este esquema, no presenta con detenimiento ni especifica los medios o los pasos a seguir para que los objetivos se cumplan.

Por otro parte, en ambos países se tiene que aprobar por las respectivas instancias la aceptación de un acuerdo de esta índole. En México, el Senado de la República es el encargado de aprobar dicha firma y por Estados Unidos, el encargado es el Congreso estadounidense.

Por último es necesario señalar que si a largo plazo se concretara un acuerdo en materia migratoria con Estados Unidos, éste sería un acuerdo político, en donde la exigibilidad como principio del derecho internacional, no tendría cabida, ya que las partes estarían actuando de buena fe y por ende no podrían hacer valer ese derecho.

A continuación se presentarán algunos enunciados en relación con la política exterior mexicana, debido a la importancia que representa para este trabajo.

### 1.3 Conceptos de Política Exterior

Con el paso del tiempo se ha podido observar el surgimiento de disputas entre los Estados. Una de estas causas, proviene del intenso flujo migratorio no regulado entre dos o más países. En este sentido el tema migratorio se encuentra incluido en la agenda internacional de algunos Estados, recientemente en la agenda bilateral México – Estados Unidos, la cual es fundamental en la relación con el vecino del norte.

Precisamente, uno de los objetivos de la actual política exterior es alcanzar un acuerdo migratorio con Estados Unidos, mismo que se encuentra plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo de la administración del presidente Vicente Fox y que en los primeros dos años de gobierno constituía uno de los ejes primordiales de la política exterior mexicana.

Por ello, la necesidad de definir a la política exterior debido a que es uno de los objetivos que se realizará en este trabajo: analizar los dos primeros años de la gestión del presidente Fox para conocer la importancia que se le ha concedido a la cuestión migratoria en la agenda de política exterior.

La política exterior es concebida como la extensión de la política interna. Blanca Heredia indica que “la política exterior está en la intersección de la dimensión nacional y la internacional, ambas influyen profundamente una en otra y por ello, aunque la política exterior aparece las más de las veces como extensión de la interior, se halla condicionada por el medio internacional”.<sup>25</sup>

De igual manera, Rafael Calduch considera a la política exterior “como aquella parte de la política general formada por el conjunto de decisiones y actuaciones mediante las cuales se definen los objetivos y se utilizan los

---

<sup>25</sup> Blanca Heredia, La relación entre política interna y política exterior: una definición conceptual. El caso de México, en Humberto Garza Elizondo, Fundamentos y prioridades de la política exterior de México, El Colegio de México, México, 1986, p. 125

medios de un Estado para generar, modificar o suspender sus relaciones con otros actores de la sociedad internacional.”<sup>26</sup>

También se puede decir que “la política exterior puede, por lo tanto ser ya definida como el conjunto de acciones de un Estado en sus relaciones con otras entidades que también actúan en la escena internacional con objeto, en principio, de promover el interés nacional”.<sup>27</sup>

Ahora bien, la definición que formula Reynolds me parece muy acertada, sin embargo, en el caso específico de México, la política exterior –en muchos casos - no ha respondido ciertamente a la promoción de su interés nacional, más bien, a sido resultado de la promoción del interés del grupo que se encuentra en el poder.

En este tenor, si se realiza un breve recorrido a administraciones anteriores se puede observar que no ha existido continuidad a reformas, políticas, acuerdos o consensos entre los diferentes partidos políticos mexicanos. De esta manera cualquier intento que se hubiere formulado en administraciones pasadas para otorgarle un mayor peso a la solución de la problemática migratoria, este podría quedar en el intento. Esto se debe a que el interés del grupo en el poder cambiaría con el cambio de administración.

Es por ello, que para fines de esta investigación se tomará a la política exterior como el conjunto de políticas y acciones emprendidas por el Estado en el escenario internacional, acordes a su política interna para llevar a cabo sus objetivos en un corto, mediano y largo plazo.

Por otra parte, es importante señalar que si bien para México la intención de firmar un acuerdo migratorio es fundamental en la política exterior, para Estados Unidos esta cuestión ha tomado un giro de 360° ya que después del 11 de septiembre su agenda de política exterior está supeditada al de la

---

<sup>26</sup> Rafael Calduch Cervera, “La política exterior de los Estados”, en Dinámica de la sociedad internacional, Madrid, Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, 1993, p. 4

<sup>27</sup> P.A Reynolds, An Introduction to international Relations, Ed. Lognman Group, Londres, 1971, p. 46

seguridad nacional. Por ello, se considera necesario definir este concepto dado el tratamiento que se realizará más adelante en esta investigación.

## **Seguridad Nacional**

Se considera conveniente hablar de la seguridad nacional de Estados Unidos, porque si bien, el acuerdo migratorio no se firmó durante los dos primeros años del sexenio de Vicente Fox, alrededor del mismo se han generado discusiones en donde algunas tesis, señalan que no se consolidó dicho acuerdo porque la migración fue desplazada a segundo término en la agenda estadounidense por la seguridad nacional. Inclusive se habla que ahora la migración forma parte de la seguridad nacional de ese país, lo cual hace más difícil la concreción de un acuerdo, inclusive a largo plazo tal y como lo planteaba la parte mexicana.

Por ello, es importante hacer hincapié en que este tema es vigente y siempre ha estado presente en la agenda internacional de Estados Unidos. No obstante, a partir del once de septiembre la seguridad nacional se acentuó como principal prioridad en su agenda nacional e internacional.

La génesis etimológica de la palabra seguridad proviene del latín *securitas* o *securus*, que deriva de *sine cura*, donde *sine* significa sin y *cura* preocupación, problema o atención; por lo que *securitas* quiere decir libre de preocupaciones o problemas<sup>28</sup>.

El concepto surge en los Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial basado en dos pilares, la disuasión centrada en la capacidad nuclear, militar y convencional, así como la búsqueda de aliados en la escena internacional con el objetivo final de la contención del comunismo, por lo que la seguridad nacional es confundida con el poder nacional.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> Martha De Coqui Bárcena, La reconceptualización de la seguridad: el debate contemporáneo, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 59, SRE-IMRED, Febrero 2000, pp.12

<sup>29</sup> Sergio Aguayo y Bruce Bagley (compiladores) En busca de la seguridad perdida. Aproximación a la seguridad nacional mexicana, Siglo .XXI, México, 1990, pp.17-40.

Luis Herrera Lasso y Guadalupe González señalan que la seguridad nacional es “el conjunto de condiciones políticas, económicas, militares, sociales y culturales necesarias para garantizar la soberanía, la independencia y la promoción del interés de la nación, fortaleciendo los componentes del proyecto nacional y reduciendo al mínimo las debilidades o inconsistencias que pueden traducirse en ventanas de vulnerabilidad frente al exterior.”<sup>30</sup>

Sin embargo, para el objetivo de este trabajo conviene utilizar la idea de Buzan en el entendido que las relaciones externas influyen en el comportamiento del Estado, así la “Seguridad es relacional, uno no puede entender la seguridad nacional de cualquier Estado sin el entendimiento del marco de seguridad interdependiente e internacional en el cual está inmerso”<sup>31</sup>.

Podemos observar que la agenda de política exterior de un país, así como los asuntos de seguridad nacional, en ocasiones son alterados por factores externos. Dada la estrecha interdependencia de algunos países, en específico el caso de México y Estados Unidos, la cooperación y el conflicto se encuentran presentes en esta relación bilateral.

Lo que caracteriza esta relación bilateral es que si bien, se es conflictiva por los problemas que se desarrollan en la enorme frontera que las separa entre otras cuestiones, también se han presentado periodos de “estabilidad”, en donde pareciera que realmente son grandes socios comerciales.

La relación entre México y Estados Unidos se puede catalogar como interdependiente. Por ello, la necesidad de señalar los principales postulados de la teoría de la interdependencia, así como su aplicación a este caso de estudio.

---

<sup>30</sup> Luis Herera Lasso y Guadalupe González, Definición de Seguridad Nacional; *Ibid.*, pp. 390

<sup>31</sup> Barry Buzan,, People, states and fear, 2da. Ed., Lynne Rienner Publishers, Boulder, Colorado, 1991, pp.187

#### 1.4. Teoría de la Interdependencia

En la actualidad el proceso que prevalece en el actual sistema internacional es la globalización, en este las relaciones entre los actores se circunscriben de una manera entre lazada, es decir en su actuar se puede observar con claridad que existe una interdependencia, que cada día va en constante aumento.

Robert Keohane y Joseph S. Nye, son los principales exponentes de esta teoría, sus principales postulados proponen un enfoque en el que la política mundial se caracteriza por la interdependencia entre estados, entendida ésta como una relación de efectos recíprocos entre naciones.

La Teoría de la Interdependencia tiene propuestas diferentes de la escuela realista, la cual tuvo cierta influencia para la formulación de las políticas de los países, en especial de Estados Unidos; se debe tener en cuenta que es planteada en la década de los setenta y su objetivo principal fue explicar la política mundial en transición; sin embargo, aún es válida para analizar acontecimientos que suceden en la actual aldea global:

“El mundo se ha vuelto interdependiente en economía, en comunicaciones y en el campo de las aspiraciones humanas (...) Muchos investigadores consideran que en nuestra época el Estado territorial está siendo eclipsado por actores no territoriales, como las corporaciones multinacionales, los movimientos sociales transnacionales y las organizaciones internacionales (...) La interdependencia afecta la política mundial y el comportamiento de los Estados (...) En la política de la interdependencia se encuentran involucrados intereses internos, transnacionales y gubernamentales. La política interna y externa comienzan a eslabonarse estrechamente. La noción de interés nacional cada vez opone mayores dificultades para su uso eficaz. Las máximas tradicionales de la política internacional se vuelven ambiguas y los conflictos pueden adquirir nuevas formas e incluso pueden incrementarse”.<sup>32</sup>

Señalan que así como la interdependencia afecta el comportamiento de los Estados y la política internacional, también las acciones de los primeros influyen en los modelos de interdependencia.

---

<sup>32</sup> Robert Keohane y Joseph Nye, Poder e Interdependencia, Grupo Editorial Latinoamericano, Argentina, 1988, pp. 15-16,19

La interdependencia, “en su definición más simple, significa dependencia mutua”<sup>33</sup> sin embargo tal y como lo mencionan Keohane y Nye, esta interdependencia también implica costos y beneficios para cada actor, en algunos casos son más los costos que los beneficios y viceversa para un determinado actor.

En otras palabras, los costos se miden por el grado de sensibilidad esto es, que en el escenario internacional se generan situaciones, que como ya se ha señalado afecta el actuar de un Estado u otro actor, y en este sentido la sensibilidad es entendida como la capacidad de uno o varios actores para dar respuesta a este cambio lo cual implica un costo, es decir, si en el mundo se genera un factor que implique cambios para los demás, con qué rapidez ese país podrá dar respuesta al mismo, desde el nivel interno para enfrentar el factor externo y cuáles son los costos derivados de ello para dicho actor.

En el libro “Poder e Interdependencia”, los autores hablan acerca de la sensibilidad y vulnerabilidad, el primer término “implica grados de respuesta dentro de una estructura política (¿con qué rapidez los cambios en un país ocasionan cambios, con determinado costo, en otro país y cuál es la magnitud del costo?).<sup>34</sup>

Mientras que el segundo, se puede definir como “la desventaja de un actor que continúa experimentando costos impuestos por acontecimientos externos aún después de haber modificado las políticas (...) La dependencia a la vulnerabilidad sólo puede medirse por el costo que implican los ajustes efectivos a un medio que ha cambiado durante cierto lapso de tiempo”<sup>35</sup>.

Así, la sensibilidad y la vulnerabilidad nos ayudan a entender las relaciones de los actores, es decir, dependiendo de su sensibilidad y vulnerabilidad su actuación en el escenario internacional tendrá más ventajas. Debido por el hecho de tener la capacidad de modificar sus políticas internas

---

<sup>33</sup> *Ibid.*, p. 22

<sup>34</sup> *Ibid.*, p. 26

<sup>35</sup> *Ibid.*, p.28

para que los acontecimientos externos no les afecten completamente y no tengan que depender de ellos.

Otro concepto clave de la Teoría de la Interdependencia es la asimetría, esto es, la relación desigual que se establece entre un actor fuerte y uno débil, donde generalmente el primero obtiene un gran provecho del segundo. Asimismo, señalan que conceptos como regímenes internacionales y la afirmación que los temas militares no son los únicos ni deben ser los principales factores en las relaciones internacionales, ya que existen variables económicas y políticas que pueden funcionar como medidas de coerción o persuasión, lo cual refuta los supuestos de los realistas clásicos.

Por muchos años se tomó como referencia a la escuela realista para explicar las interacciones entre los estados, es decir, la constante lucha por el poder, lo cual se reflejaba en guerras para mantener la supremacía en el contexto internacional. El único actor que reconoce el realismo clásico es el Estado, así como la creencia de que el único medio eficaz para garantizar la supervivencia es la fuerza y por ende la supremacía de lo militar.

Es por ello que la teoría de la interdependencia ofrece una alternativa para explicar las interacciones entre los actores que se desenvuelven en la arena internacional, además de estudiar los factores que estas relaciones envuelven y en particular, para analizar la relación bilateral México – Estados Unidos.

A través de los años, la relación bilateral entre México y Estados Unidos se ha caracterizado por ser una relación interdependiente y estrecha. Interdependiente en el sentido de que México la ha querido ver en términos equitativos, es decir, que ésta se efectúe para cumplir los intereses de las dos partes, sin embargo, para Estados Unidos, la interdependencia funciona de un modo diferente, en el entendido de que la relación responda a sus intereses.

Si en determinado momento su relación con México no corresponde a sus intereses inmediatos, las negociaciones o propuestas que se tengan por

parte de nuestro país para involucrarse en la resolución de algún tipo de problema, quedan estancadas o simplemente abandonadas, lo cual viene a fortalecer la doctrina del realismo político utilizada por Estados Unidos.

Un ejemplo de esta perspectiva, puede ser el resultado de la firma del Tratado de Libre Comercio, es decir, la parte mexicana tenía la intención de que con este Tratado los intercambios comerciales se darían de manera equitativa, y con la entrada en vigor del mismo, se ha podido apreciar que los resultados esperados para muchas empresas mexicanas han sido totalmente diferentes, ya que:

“Las prácticas desleales se han hecho presentes durante los años de ejercicio del TLCAN. En particular, la industria cementera presenta contrariedades muy precisas en contra de las disposiciones *antidumping* que Estados Unidos ha impuesto desde hace diez años a los exportadores cementeros mexicanos y que van en contra de los preceptos de la liberalización que defiende el TLCAN (...) los zucareros mexicanos argumentan que el TLCAN ha contribuido a empeorar su situación”.<sup>36</sup>

Ciertamente, México se ha beneficiado de este Tratado, si lo vemos desde una óptica positiva, en el sentido de que sus exportaciones con Estados Unidos “han pasado de representar 11.5 por ciento del PIB en 1988 a 28.7 por ciento en 1998.”<sup>37</sup> No obstante, se debe tener en cuenta que estas exportaciones en gran parte son resultado del trabajo en maquiladoras de empresas transnacionales y no de empresas mexicanas.

Cabe señalar que la movilidad de trabajadores mexicanos para ir a trabajar al país vecino del norte, no forma parte de la agenda del TLCAN. “Por el contrario Estados Unidos ha buscado legislar y detener a toda costa la libre circulación de trabajadores mexicanos. (...) lo cual obliga a México a replantear su papel como exportador de mano de obra principal de entre los tres socios del TLCAN y a redimensionar en forma puntual su política frente al creciente

---

<sup>36</sup> José Luis Valdés Ugalde, “México y el caso TLCAN: un análisis sectorial”, en Rosío Vargas Suárez et. al (coordinadores), Las relaciones de México con Estados Unidos y Canadá: una mirada al nuevo milenio, CISAN/UNAM, México, 2001, p.83

<sup>37</sup> *Ibid.*, p.64

fenómeno de la migración masiva”.<sup>38</sup> Sin embargo, existe un acuerdo paralelo de movilidad de ciertos oficios y trabajadores.

Así pues, vemos que para Estados Unidos la interdependencia se activa siempre y cuando responda sus intereses inmediatos, más no por ser equitativo en sus relaciones con otros países, en específico con México.

La teoría de la interdependencia como ya se ha mencionado *significa dependencia mutua*, y en este sentido el accionar de la política exterior norteamericana, a través de la historia nos demuestra que la relación bilateral entre Estados Unidos y México nunca se ha dado en términos equitativos.

Ella ha respondido a los intereses que en ese momento tenga el vecino del norte, esto es, que en su accionar refleja el uso que le otorga a la interdependencia y lo hace en términos de centro – periferia, es decir, concretará sus acciones con un Estado, siempre y cuando los objetivos se cumplan a través de la ayuda de un tercero (periferia)<sup>39</sup>; sin embargo, esto no sólo lo hace para lograr sus intereses, sino, para legitimar sus acciones.

La interdependencia entre México y Estados Unidos se ha presentado en muchos casos de manera asimétrica, en donde el actor más sensible y vulnerable ha sido el primero, ya que no ha podido reformar sus políticas internas para dejar de ser vulnerable ante los acontecimientos externos.

Para fines de esta investigación se debe entender que en la relación bilateral existe interdependencia; desde la concepción mexicana entendida como un intercambio mutuo, recíproco. Aunque la experiencia histórica nos enseña que en la práctica se ha manejado en términos desiguales.

---

<sup>38</sup> *Ibid.*, p. 87

<sup>39</sup> Aunque, no siempre tiene que ser un país de la periferia, puede ser un país del centro, un ejemplo puede aplicarse al caso de la coalición que encabezaba Estados Unidos para realizar la guerra contra Irak, donde Gran Bretaña jugaba un rol importante al ser miembro de las Naciones Unidas, otro país que apoyaba las acciones norteamericanas, era España y que no es precisamente un país del centro, si no un país periferia en el continente europeo.

Este ha sido el eje que se ha pretendido guíe a la política exterior mexicana, aunque para la contraparte norteamericana, su accionar ha sido unilateral, respondiendo únicamente a sus intereses. De esta forma se puede afirmar que la interdependencia asimétrica es empleada en términos de centro – periferia, o sea interactúa con una nación débil para cumplir sus objetivos, más no, para llenar las necesidades del otro actor.

### **1.5 Antecedentes históricos: problemática migratoria**

Desde el siglo XIX se puede observar el comienzo de la emigración hacia Estados Unidos, por parte de países noroccidentales de Europa y países asiáticos sobre todo los provenientes de China, los cuales buscaban un mejor nivel de vida en esa República.

Willi Paul Adams, señala que “todos los movimientos migratorios a los Estados Unidos fueron en parte consecuencia del hecho de que allí los salarios eran siempre más elevados que en el resto del mundo. (...) Pero no todos los emigrantes actuaban por condiciones económicas; desde los orígenes de la historia americana importantes núcleos de personas se desplazaron al Nuevo Mundo por razones políticas, religiosas o culturales”.<sup>40</sup>

En ese tiempo, la política migratoria de Estados Unidos era, “*de puerta abierta*” hacia la inmigración, porque no adoptaron medidas federales para controlarla<sup>41</sup> puesto que no tenían contemplado la magnitud del problema migratorio que después se generaría.

Sin embargo, poco tiempo después se generaron medidas para contrarrestarla, para ello entre 1882 y 1917 el Congreso aprobó varias leyes en contra de la migración, se legislaron impuestos a los inmigrantes, aplicados en el momento de arribar<sup>42</sup>; en 1882 fue aprobada por el Congreso la Ley de Exclusión de China, con el propósito de prohibir por un tiempo la entrada de

---

<sup>40</sup> Willi Paul Adams, *Los Estados Unidos de América*, Ed. Siglo XXI, México, 2004, p. 168

<sup>41</sup> Manuel García y Griego, *Op. Cit.* p. 59

<sup>42</sup> *Ibid.*, p.60

inmigrantes chinos. A pesar de estas prohibiciones la corriente migratoria creció significativamente.

Paul Adams, realiza una excelente explicación acerca de la migración hacia Estados Unidos. En ella, señala que existen tres grandes periodos hacia ese país:

“de 1820 a 1896, de 1896 a 1921 y de 1921 hasta nuestros días. En el primero predominaron los inmigrantes de Europa septentrional y occidental, y en el segundo los de Europa meridional y oriental. En ambos casos la inmigración prácticamente no era objeto de restricción alguna, aún cuando a finales del segundo periodo estuviera ya regulada. La tercera etapa se caracteriza por las restricciones impuestas a la inmigración tras las leyes de 1921 y 1924, que establecieron una cuota máxima anual a los inmigrantes de Europa.”<sup>43</sup>

“Se calcula que entre 1861 y 1900 fueron admitidos 14,300,000 acuerdo con las estadísticas oficiales norteamericanas, entre 1899 y 1921, fueron inmigrantes a Estados Unidos, la mayoría de los cuales eran europeos (...) De admitidos 278,038 inmigrantes mexicanos”<sup>44</sup>.

#### TOTAL DE EMIGRANTES PROCEDENTES DE 14 REGIONES

	Total	Año Culminante	Total en el año culminante
1. Gran Bretaña	4.804.500	1888	108.700
2. Irlanda	4.715.000	1851	221.300
3. Escandinavia	2.482.500	1882	105.300
4. Otros países de Europa del NO.	1.627.800	1882	28.000
5. Alemania	6.925.700	1882	250.600
6. Polonia	487.800	1921	95.100
7. Otros países de Europa Central	4.527.800	1907	338.500
8. URSS y países bálticos	3.378.700	1913	291.000
9. Italia	5.199.300	1907	285.700
10. Otros países de Europa del S.	1.187.100	1921	76.400
11. China	450.900	1882	39.600
12. Japón	370.000	1907	30.200
13. Canadá y Terranova	3.991.400	1924	200.700
14. México	1.642.900	1924	89.300

Fuente: United States Bureau of the Census, *Historical statistics of the United States: Colonial times a 1957*, Washington, 1960, 99. 56-59, y *Statistical abstract of the United States: 1972*, Washington, 1972, p. 92, Citada en Willi Paul Adams, *Op. Cit.*, p. 173

Si bien la emigración mexicana comenzó a finales del siglo XIX, su auge se disparó entrado el siglo XX. A principios de la primera guerra mundial hubo

<sup>43</sup> Willi Paul Adams, *Op. Cit.*, p. 170-171

<sup>44</sup> Manuel García y Griego, *Op. Cit.*, p. 61

una importante oleada de inmigrantes mexicanos en Estados Unidos, esto debido a dos factores importantes:

El primero “tuvo que ver con la creciente demanda de mano de obra como consecuencia del ingreso de Estados Unidos en el conflicto europeo.”<sup>45</sup> El segundo, está relacionado con la mala situación económica y social imperante en nuestro país, a raíz de la Revolución Mexicana.

Así es como empieza la migración masiva de mexicanos hacia el país del norte. Para este estudio, es necesario señalar momentos que fueron de relevancia para la relación bilateral y que es en donde se puede observar el comienzo de fricciones y resentimientos entre México y Estados Unidos.

El mal sabor de boca que dejó el primer acuerdo migratorio, que al no ser institucionalizado originó que se diera un trato abusivo a nuestros connacionales, generando la deportación masiva durante la Gran Depresión que se vivió en Estados Unidos. El gobierno estadounidense al proponer la firma del acuerdo bracero en 1942 a su contraparte mexicana, encontró renuencia por parte de las autoridades mexicanas para que este se concretara, como consecuencia de ésta deportación, lo cual se señalará a continuación.

El primer acuerdo migratorio se realizó en 1917, el cual fue un claro ejemplo de como la interdependencia es “enarbolada” por parte de Estados Unidos para cumplir sus necesidades. En este caso fue la contratación de mano barata a raíz de la carencia de trabajadores nativos debido a la guerra. Este primer “acuerdo” si se le considera como tal, fue realizado de manera cuasi unilateral, debido a que las únicas autoridades mexicanas que se involucraron, fueron los cónsules mexicanos al hacer un llamado a los trabajadores migratorios para ir a trabajar temporalmente a ese país, sin que ninguna otra instancia tuviera participación.

---

<sup>45</sup> Fernando Alanís Enciso, El Primer Programa Bracero y el Gobierno de México 1917- 1918, El Colegio de San Luis, México, 1999, p.33

Los inmigrantes mexicanos pudieron ingresar a Estados Unidos de manera legal, gracias a que el “23 de agosto de 1917 el secretario del Trabajo, William Wilson, exentó de manera particular a los trabajadores agrícolas mexicanos de cualquier requerimiento de la Immigration Act<sup>46</sup>(...) medida que estuvo vigente hasta 1921”<sup>47</sup>

Cabe mencionar que la exención no sólo se les dio a los trabajadores migratorios agrícolas, sino también se les otorgó a los trabajadores migratorios que no laboraban en el campo. Ambas se prolongaron hasta 1921.

Fue así como “los trabajadores mexicanos estuvieron en condiciones de libertad para viajar a Estados Unidos. Para ello, cualquier trabajador potencial, al momento de cruzar la frontera, sólo tenía que expresar sus deseos de emplearse en el campo (...) Por medio de este procedimiento se llegaron a enrolar más de setenta y dos mil trabajadores”,<sup>48</sup> sin que estuvieran bajo la supervisión de ninguna de las dos autoridades.

Bárbara Driscoll, afirma acertadamente que, “el primer Programa Bracero durante la Primera Guerra Mundial fue el resultado de invalidar parte de la Immigration Act, y no un proyecto planeado de migración”, a lo cual sólo agregaría que también fue resultado de la necesidad de demanda de mano de obra por parte de los empleadores estadounidenses, así como resultado de la unilateralidad empleada por parte de Estados Unidos al emprender esta acción.

Otro antecedente importante se produjo durante los años veinte. La migración mexicana siguió creciendo, pese a que las leyes que permitían el acceso de manera legal se endurecieron. Sin embargo “la demanda de mano de obra no calificada de braceros mexicanos, se mantuvo a petición de los

---

<sup>46</sup> A través de la Immigration Act de 1917 se trataba de limitar la inmigración, por lo que se incrementó el impuesto migratorio por persona a seis dólares; se introdujo además la prueba de analfabetismo para los emigrantes.

<sup>47</sup> Barbara Driscoll, Me voy pa' Pennsylvania por no andar en la vagancia, CISAN/CONACULTA, México, 1996, p. 76

<sup>48</sup> *Idem*

patrones,<sup>49</sup> puesto que ellos contrataban trabajadores aunque existieran restricciones.

Nuevamente la inmigración ilegal mexicana no fue exclusiva del campo agrícola, si no también de trabajadores ferroviarios ya que las compañías ferrocarrileras y sus empleadores se hicieron cada vez más dependientes de la mano de obra barata por parte de los trabajadores mexicanos, lo cual fomentó la inmigración ilegal en territorio estadounidense.

Sin embargo, en la década de los años veinte, a pesar de que existió un “acuerdo” para los trabajadores migratorios, la situación interna en Estados Unidos por la Gran Depresión hizo que varias compañías se tuvieran que deshacer de sus trabajadores, lo cual afectó a los trabajadores migratorios legales temporales y a los inmigrantes ilegales mexicanos.

No solamente fueron blancos de despidos injustificados al igual que otros trabajadores, “si no que fueron el centro de una campaña xenófoba que culminó con la repatriación de muchos de ellos que se encontraban en distintas partes del país, como los estados de California y Texas, e incluso Detroit, Michigan (..) Algunos estiman que tan sólo de California fueron repatriados entre cincuenta mil y setenta y cinco mil mexicanos en 1932, y de esos treinta y cinco mil lo fueron del condado de Los Angeles”.<sup>50</sup>

Jorge Durand y Douglas S. Massey, realizan una exposición de los antecedentes expuestos anteriormente, representadas en cinco fases de la migración mexicana a Estados Unidos. Señalan que cada una tiene una duración aproximada de 20 a 22 años.

“En estas etapas se presenta un movimiento pendular, de apertura de la frontera y reclutamiento de trabajadores, por una parte y cierre parcial de la frontera, control fronterizo y deportación por otra.

El movimiento pendular, la duración y el ritmo de éste, lo ha marcado siempre la política migratoria estadounidense, que de manera unilateral abre o cierra la

---

<sup>49</sup> *Ibid.*, p. 81

<sup>50</sup> *Ibid.*, p. 83-84

puerta, de acuerdo con el contexto internacional (guerras), el momento económico (auge o crisis), el ambiente político nacional (presiones de grupos, lobby, elecciones y xenofobia) y los requerimientos de mano de obra en el mercado de trabajo secundario.”<sup>51</sup>

La primera fase la denominan como “el enganche”, esta abarca de 1900 a 1920. Se caracterizó por la contratación de mano de obra privado y semiforzado, conocido como el enganche; por decenas de miles de refugiados por causa de la Revolución mexicana y debido a la entrada de Estados Unidos a la Primera Guerra Mundial, con lo cual se demandó mano de obra barata.

Deportaciones, es la característica de la segunda fase, la primera gran deportación se realizó en 1921, la segunda de 1929 a 1932 y la última se generó en 1939. La tercera fase, los autores la nombran como el periodo “bracero”, con el inicio de dicho programa.

La cuarta fase es conocida como la era de los indocumentados, y esta abarca del año de 1965 a 1986, “cuando de manera unilateral Estados Unidos decidió dar por terminados los convenios braceros y optó por controlar el flujo migratorio.”<sup>52</sup>

Finalmente la quinta fase, señalan que “inicio en 1987 con la puesta en marcha de la Immigration Reform and Control Act (IRCA), y la hemos calificado como la etapa de la legalización y la migración *clandestina*”<sup>53</sup>

Al respecto, podemos afirmar que los antecedentes expuestos con anterioridad, así como las cinco fases de la migración mexicana al país del norte propuestas por Durand y Massey, son un claro ejemplo de la actuación unilateral de Estados Unidos.

La experiencia que vivieron los trabajadores mexicanos al ser deportados en 1921, trajo como resultado que el Gobierno mexicano estuviera

---

<sup>51</sup> Jorge Durand y Douglas S. Massey, Op. Cit., p. 48

<sup>52</sup> *Ibid.*, p. 47

<sup>53</sup> *Ibid.*, p. 48

renuente a formalizar un acuerdo de trabajadores temporales en 1942, como lo fue el Programa Bracero.

Debido a los abusos cometidos durante el primer acuerdo migratorio, además de la repatriación de miles de mexicanos a nuestro país en la década de los treinta a través de la “Operación espalda mojada”, lo cual puso en duda la formalidad de parte del gobierno estadounidense en cumplir los contratos a los trabajadores temporales agrícolas y ferroviarios por parte de los empleadores durante el periodo de la Segunda Guerra Mundial.

A pesar de las dudas que la parte mexicana tenía al respecto, se entablaron negociaciones para que se firmara el primer acuerdo de trabajadores temporales agrícolas, también conocido como Programa Bracero cuyo periodo fue de 1942 a 1964, y del cual a continuación se hará una breve descripción del mismo, haciendo hincapié en las principales características del acuerdo ferroviario cuyo desarrollo se presentó, al igual que el bracero, durante la Segunda Guerra Mundial.

### **1.5.1 El Programa Bracero: 1942-1964**

Durante la segunda mitad del siglo pasado, se iniciaron negociaciones entre el gobierno mexicano y el estadounidense para firmar acuerdos temporales en el campo agrícola y ferroviario, debido a la escasez de mano de obra que predominaba al interior del territorio estadounidense, factor relacionado con la entrada de Estados Unidos al conflicto bélico que se desarrollaba en el continente europeo.

Como se mencionó en el punto anterior, el primer antecedente que se tiene de un acuerdo migratorio temporal, fue el de la Primera Guerra Mundial, sin embargo las características de éste son diferentes a estos dos programas, sobre todo porque no existió ningún tipo de acercamiento entre los dos gobiernos, si no que Estados Unidos lo realizó de manera unilateral. Además las condiciones en las que fueron contratados los migrantes mexicanos eran desfavorables para ellos, puesto que no había un contrato que los respaldará y defendiera sus derechos.

En este sentido, los dos acuerdos temporales distan de tener las mismas características del acuerdo que se generó durante la primera guerra mundial. Para efecto de esta investigación, es prudente señalar las características principales del programa bracero, para luego poder entender el por qué fracasó el acuerdo migratorio que se pretendía firmar durante la actual administración.

#### **Programa Bracero**

Las negociaciones para el Programa Bracero se realizaron durante el verano de 1942, y el intercambio formal de notas diplomáticas se realizó en la ciudad de México el 4 de agosto del mismo año.<sup>54</sup>

El primer periodo del programa fue de agosto de 1942 a diciembre de 1947; el segundo acuerdo para que siguiera vigente el programa se firmó en

---

<sup>54</sup> Ernesto Galarza, Merchants of Labor: The Mexican Bracero Story, McNally and Loftin, Charlotte - Santa Bárbara, 1964, p. 46-47

febrero de 1948 el cual duraría hasta 1951, el último periodo comprende de 1951 a 1964.

Es necesario hacer hincapié en el hecho de que este programa se firma en condiciones de crecimiento de la economía mexicana, “en un momento en que el campo mexicano había iniciado un profundo cambio productivo, que sustituiría la base para un importante proceso de industrialización que, como se sabe, fue una exigencia un tanto impuesta ante las dificultades externas, con todo lo que esto significa<sup>55</sup>”, estrategia conocida como el modelo de sustitución de importaciones.

Por otra parte, las condiciones internas en Estados Unidos justificaban la firma de este acuerdo en primer lugar por la escasez de mano de obra en el sector agrícola, ya que los esfuerzos en ese momento se encontraban en la producción de armamento bélico, y en un segundo momento, por el abandono del campo, lo cual se tradujo en la necesidad de reactivar al campo, por ende la contratación de mano de obra barata a través de trabajadores temporales en particular, de mexicanos.

El propósito de este programa, como lo señala Jorge Bustamante, se originó por la necesidad de cubrir la escasez de mano de obra en Estados Unidos, provocada por su intervención en la segunda Guerra Mundial.<sup>56</sup>

A través de la firma de este programa, los trabajadores temporales migratorios gozaron de algunos beneficios, ya que:

“los contratos de trabajo garantizaban el pago del transporte de los centros de reclutamiento en México al sitio de trabajo y los viáticos, correrían a cuenta del empleador o el gobierno de Estados Unidos; que las habitaciones e instalaciones sanitarias en los lugares de trabajo cumplirían con mínimas condiciones; que el salario sería el “prevalciente” en la zona de trabajo entre obreros estadounidenses (pero en ningún caso menor de 30 centavos de dólar por hora); que los braceros no deberían ser utilizados para desplazar a trabajadores estadounidenses ni para memar los salarios o condiciones de trabajo existentes;

---

<sup>55</sup> Ana María Aragonés, ¿Nuevo Programa bracero en la era de la globalización?, en [www.memoria.com.mx/141/Aragones/](http://www.memoria.com.mx/141/Aragones/)

<sup>56</sup> Jorge Bustamante, Cruzar la línea, la migración de México a Estados Unidos, FCE, México, 1997, p. 140

que los contratos serían por un tiempo mínimo que variaba entre 45 y 90 días y por un máximo de un año; que se garantizaba el trabajo por cuando menos tres cuartas partes del tiempo de la duración del contrato, y que se prohibía el envío de trabajadores mexicanos a zonas donde México consideraba que se les discriminaba por su origen o nacionalidad”<sup>57</sup>

Sin embargo, no todos los migrantes mexicanos corrieron la misma suerte, porque la mayoría se internaron en el país ilegalmente. Estudiosos de la problemática migratoria han señalado que la “corriente migratoria fue provocada en parte por el mismo programa bracero, que no ofrecía a todo trabajador mexicano y empleador estadounidense la posibilidad de contratación”.<sup>58</sup>

Inclusive al existir contratos de por medio, los cuales debieron garantizar los derechos laborales y humanos de los inmigrantes mexicanos, en varias ocasiones no fueron respetados, provocando así un conflicto entre las autoridades de los dos gobiernos sobre los términos en que se deberían contratar a los mexicanos.

Algunos de estos términos consistían en que “los empleadores se harían responsables de los costos para garantizar que los trabajadores fueran transportados de su lugar de contratación al lugar de trabajos, así como de regreso a México. En segundo término los braceros ferrocarrileros recibirían un salario justo, sin deducciones no autorizadas (...) y ocuparían alojamientos adecuados que la empresa pondría a su disposición”.<sup>59</sup>

De esta forma el gobierno estadounidense presionó “al gobierno mexicano para que éste permitiera la reducción de ciertas garantías laborales en el convenio de braceros; su propósito, que se logró en el lapso de dos años, fue la sustitución en masa de indocumentados por braceros contratados legalmente. Después en junio de 1954, con la colaboración del gobierno mexicano, Estados Unidos empezó una campaña de deportación llamada “Operación espalda mojada”, mediante la cual expulsaron a cientos de miles de

---

<sup>57</sup> Manuel Griego y García y Mónica Vereza, *Op. Cit.* p. 70

<sup>58</sup> *Ibid.*, p. 71

<sup>59</sup> Barbara Driscoll, , *Op. Cit.* p. 121

indocumentados a México y obligaron a los empleadores a contratar braceros legalmente bajo términos más favorables que antes.”<sup>60</sup>

Durante el tiempo de instrumentación del Programa Bracero, México lo percibió de manera benéfica puesto que otorgó empleo a millones de mexicanos además de la entrada de divisas al país, que se presume ascendieron a 200 millones de dólares en un lapso de cinco años.<sup>61</sup>

El acuerdo temporal migratorio, perdió la simpatía que pudo haber tenido entre la opinión pública norteamericana desde 1959, porque los trabajadores nativos creían que los migrantes les estaban robando sus trabajos, sin embargo el periodo en el cual se suspendería el mismo sería en 1963 pero esto no se llevaría a cabo si no hasta 1964, debido a protestas de las autoridades mexicanas, quienes alegaban que se debía dar un plazo de un año para poder absorber el regreso definitivo de los trabajadores migratorios, siendo 1964 el año en el que se puso fin a dicho acuerdo.

No obstante, es preciso señalar que la falta de simpatía de los trabajadores nativos hacia los braceros mexicanos se debió a la escasez de trabajo. Con ello se ha culpado a los trabajadores mexicanos de ser la causa por la cual Estados Unidos presenta problemas de esta índole. Así como la reticencia de los empleadores estadounidenses en que se legalice a los indocumentados mexicanos por el hecho de que la mano de obra “barata” dejaría de serlo.

Sin embargo esto no es más que una estrategia de parte del gobierno estadounidense, tal y como lo señala Jorge Bustamante, para “neutralizar el descontento de la clase trabajadora desviando su atención sobre las responsabilidades del sistema en las verdaderas causas del desempleo hacia aquellos que, por su situación estructural, no están en condiciones de responder a tal acusación, es decir los inmigrantes mexicanos”.<sup>62</sup>

---

<sup>60</sup> *Ibid.*, p.72

<sup>61</sup> De 1954 a 1959

<sup>62</sup> Jorge Bustamante, *Cruzar la línea*, *Op. Cit.*, p. 165

En este contexto se firmó el acuerdo bracero y se finalizó de manera unilateral, porque las causas internas de Estados Unidos así lo demandaron.

### **1.5.2 Evolución de la política migratoria en la década de los noventa**

Al término del Programa Bracero la inmigración en Estados Unidos por parte de trabajadores migratorios siguió en aumento, pese a que se establecieron sanciones en contra de empleadores que contrataran ilegalmente a mexicanos.

Dicha restricción la encontramos en la Ley de Reforma y Control de Inmigración (IRCA, por sus siglas en inglés) la cual fue aprobada por el Congreso de Estados Unidos en 1986<sup>63</sup>. Esta ley dejó mucho que desear, ya que al querer restringir la inmigración, paradójicamente la alentó por el hecho de permitir la regulación de los inmigrantes ilegales, hasta cierto punto de otorgar residencia temporal y permanente a los que cumplieran los requisitos solicitados.

Sin embargo, no es la intención de esta investigación profundizar en el contenido de cada una de las leyes que el Congreso de Estados Unidos ha aprobado para frenar la migración, si no por el contrario, identificar qué tipo de medidas ha puesto en práctica para regular los flujos migratorios hacia ese país. De igual manera se mencionará si ha existido colaboración conjunta por parte del gobierno mexicano en la problemática que nos ocupa para desalentar la emigración de trabajadores mexicanos en el periodo 2000 – 2002.

La relación bilateral en la década de los noventa en materia migratoria se caracterizó por ser manejada de manera unilateral por parte de Estados Unidos, y en este sentido se puede percibir que en la década de los noventa se generó un mayor acercamiento e interés en este tópico por parte de los dos gobiernos, pese a la aparición de “nuevas tensiones: subió de tono el debate

---

<sup>63</sup> Ver Kitty Calavita, El debate sobre la política estadounidense de inmigración: análisis crítico y opciones para el futuro en Bustamante, Jorge y Cornelius, Wayne, *Op. Cit.* pp. 172-185

estadounidense sobre los efectos negativos atribuidos a la migración de mexicanos, en general, y de indocumentados, en particular.<sup>64</sup>

Por más paradójico que parezca, la relación se estrechó a causa del ambiente antiinmigratorio que prevalecía en Estados Unidos, ya que “durante los años noventa se calificó a los inmigrantes mexicanos como problemáticos (...) Sin embargo, los argumentos antiinmigratorios surgieron principalmente a raíz de la crisis fiscal que enfrentaron muchos gobiernos locales y estatales, como el de California. De ahí que se pusiera énfasis en el costo que representaba educar a niños indocumentados en escuelas públicas, así como prever servicios médicos gratuitos a la población de escasos recursos, especialmente a inmigrantes indocumentados”.<sup>65</sup>

En este contexto, se proponen varias iniciativas de ley por parte de los estadounidenses, una de las principales es la propuesta 187 en el Estado de California, la cual fue aprobada por una mayoría del “59% del electorado total.”<sup>66</sup> Dicha propuesta prohibía la prestación de servicios médicos gratuitos (salvo en casos de emergencia) y la educación pública a niños indocumentados.<sup>67</sup>

Otra iniciativa de ley que se promulgó durante esta década fue la Ley de Responsabilidad y Reforma a la Inmigración Ilegal del Inmigrante (Illegal Immigration Reform and Responsibility Act of 1996; IRRIRA, por sus siglas en inglés). Cuya medida principal era duplicar anualmente hasta el año 2000 a los agentes de la Patrulla Fronteriza; además esta ley propuso “el gasto de 150 millones de dólares adicionales para la remoción (expulsión) de indocumentados”<sup>68</sup>.

---

<sup>64</sup> Manuel García y Griego y Mónica Vereá Campos, “Colaboración sin concordancia: la migración en la nueva agenda bilateral México –Estados Unidos” en México y el mundo: Historia de sus relaciones exteriores. la política exterior de México en la década de los noventa” tomo IX, Senado de la República, 2000, p. 120

<sup>65</sup> *Ibid.*, p.122

<sup>66</sup> *Idem*

<sup>67</sup> *Idem*

<sup>68</sup> *Ibid.*, p. 127

La Ley de Bienestar Social quitó a los inmigrantes ilegales el derecho a ciertos servicios federales gratuitos. De la misma forma afectó a los inmigrantes ancianos, en virtud de recortes a la asistencia social y los servicios de salud y a los de bajos ingresos –como los trabajadores agrícolas-; son ejemplos de leyes aprobadas por el entonces presidente William Clinton.

Ahora bien, del lado mexicano, si bien no han existido políticas y leyes que prohíban o desalienten la migración, se debe en primer lugar a que no existe una política migratoria, en segundo lugar, porque el gobierno de México no ha creado las condiciones necesarias –empleo, principalmente- para retener a los trabajadores migratorios que cruzan la frontera esperando tener un mejor nivel de vida.

Entonces, ¿cómo se puede afirmar que en la década de los noventa ha existido una mejor comunicación en materia migratoria por parte de los dos gobiernos, si por parte de México los esfuerzos han sido mínimos?

Ello se debe a que a raíz de la firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN), en 1994, la relación con Estados Unidos se vuelve más interdependiente, y en esa concepción el tema migratorio se encontraba cada vez más en boca de las autoridades mexicanas, es decir ya no dejaron de hacer caso omiso de la problemática que existía desde hacía mucho tiempo en la frontera norte.

Para ello, la Comisión Binacional se convierte en un mecanismo para coordinar el manejo de la relación. Entre sus grupos de trabajo se encuentra el de Migración y Asuntos Consulares, el cual “ha hecho propuestas importantes, como el Estudio Binacional de Migración”.<sup>69</sup>

El papel que ha desempeñado la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) en relación a la protección y defensa de sus nacionales en el extranjero ha sido el de prevenir a los migrantes al cruzar la frontera norte y en defender

---

<sup>69</sup> Rafael Fernández de Castro, *La institucionalización de la relación intergubernamental: una forma de explicar la cooperación en México y el mundo*, Op. Cit., p. 116

sus derechos humanos y/o laborales en el extranjero a través de sus consulados, si el caso lo amerita.

Otra instancia encargada de frenar la emigración hacia Estados Unidos, es la Secretaría de Gobernación, aunque su actuación también ha sido meramente preventiva. Una atribución de dicha Secretaría es la de Conducir la Política de Población.<sup>70</sup> “El Instituto Nacional de Migración ejercerá las facultades que, sobre asuntos migratorios, confieren a la Secretaría de Gobernación la Ley General de Población y su Reglamento y las que de manera expresa le estén atribuidas otras leyes y reglamentos, así como los decretos, acuerdos y demás disposiciones del Ejecutivo Federal”.<sup>71</sup>

No obstante, la postura mexicana en relación a la protección de sus nacionales ha sido meramente preventiva, y por varios años se realizó de manera pasiva, es decir, sin dedicar los suficientes medios y delinear planes o programas para la protección de los mismos. Sin embargo en esta década el gobierno mexicano dio un “respiro de ahogado” al tratar de despertar de ese largo y letargo sueño en el que se encontraba, para proporcionar mayor protección y una mayor asistencia consular a sus connacionales en el extranjero.

Así pues, podemos observar que si bien el gobierno mexicano ha enarbolado con grandeza su actuar a favor de los intereses de los migrantes mexicanos, su nivel de participación se ha caracterizado por ser de gran pasividad, puesto que no ha tomado una postura seria y sólida que implique la disminución en el número de mexicanos que buscan la mejora en su calidad de vida, haciéndolo a través del cruce fronterizo.

Esto es, no se ha puesto en marcha programas que desalienten la migración en las comunidades expulsoras de migrantes, ni se han destinado recursos suficientes para la creación de los mismos o bien, para crear

---

<sup>70</sup> La cual se encuentra estipulado en el Art. IV, Fracción XXV del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, en el Diario Oficial de la Federación, Martes 30 de junio de 2002 en [http://www.gobernacion.gob.mx/compilacion\\_juridica/webpub/Reg20a.pdf](http://www.gobernacion.gob.mx/compilacion_juridica/webpub/Reg20a.pdf)

<sup>71</sup> *Ibíd.*, p. 34

infraestructura que permitan la generación de empleos en esas comunidades marginadas.

### **Reflexiones**

En este primer apartado quedó asentado que la migración es un proceso histórico – social, en el cual personas de un determinado país o nación se desplazan a otro, por motivos políticos y económicos de acuerdo a sus intereses y/o necesidades, lo cual en el caso específico de México constituye un problema de fondo que el gobierno no ha podido resolver, en primer lugar porque no se han sentado las bases internas que el país necesita para generar empleos debido a la pésima y casi inexistente infraestructura que es requerida para ello.

En segundo lugar, se debe considerar que la migración hacia Estados Unidos no ha descendido y no lo hará mientras exista oferta y demanda de mano de obra, además de los lazos culturales que se han creado a partir de este histórico fenómeno al norte del país.

En la década pasada se registraron 300 millones de cruces por año, se estima que en el año 2000 había 8.5 millones de personas nacidas en México residiendo de manera autorizada o no en Estados Unidos, tendencia que no se verá reducida si no se adopta una política migratoria del lado mexicano y una en común con el vecino del norte.

Situación que no se resolverá a través de políticas agresivas como las propuestas de leyes generadas en Estados Unidos, tales como la 187 en California o el aumento de vigilancia para evitar los cruces en la frontera norte (IRRIRA), como se ha realizado a través de los últimos años.

Por otro lado, podemos observar que la definición de política exterior propuesta, se identifica más con la realidad mexicana ya que por muchos años se ha planteado la idea de que ella responde a los intereses nacionales del país, en su actuar la realidad es otra, por ello la conveniencia de utilizar dicha

concepción de política exterior. Aunque este concepto no se puede aplicar al caso estadounidense, ya que su actuar no deja de tener tintes pragmáticos y realistas.

La relación entre los dos países ha sido “catalogada” como interdependiente, sin embargo en su actuar la perspectiva cambia radicalmente, porque Estados Unidos ve su relación con México en términos de centro – periferia, o sea, su actuar será acorde a sus intereses, igual que lo hacen a través de su política exterior. Esto es, que Estados Unidos tiene la peculiar característica de definir sus intereses extraterritorialmente, es decir, terceros pueden afectar sus intereses inmediatos en otras regiones, un ejemplo de esto lo representa la intervención de Irak a Kuwait, en donde el vecino del norte tuvo que intervenir.

Otra muestra de esto fueron los acuerdos temporales migratorios que se firmaron con México, el de la primera guerra mundial (unilateral, por parte de Estados Unidos), el programa ferroviario y el programa bracero.

Como se ha observado la concreción de dichos acuerdos se realizaron debido a la necesidad de mano de obra que tenía Estados Unidos, y no por la necesidad de disminuir la inmigración hacia ese país, cuestión que reafirma la idea anterior, de que la interdependencia funciona en la relación siempre y cuando obedezca a los intereses y/o necesidades de esa nación y no a los de México.

En el caso de México, la migración hacia Estados Unidos responde sobre todo a la inestabilidad económica en el país, es decir, desempleo, bajo nivel de salarios; también podemos atribuir este flujo a tradiciones existentes entre pobladores de determinadas regiones, que buscan reunirse con sus familiares en el otro lado de la frontera.

El accionar de la política exterior mexicana a través del grupo en el poder en el tema migratorio no había tenido mucha resonancia en las décadas pasadas, a pesar de tener conocimiento de la problemática migratoria entre los

dos países, las partes actuaron de manera unilateral ante estos conflictos en especial Estados Unidos, al tratar de frenar este flujo, mientras que la parte mexicana no había puesto en práctica ninguna política para enfrentar esta situación que por varios años se presentó, sino que fue hasta la década de los noventa en donde las relaciones en esta materia se estrecharon y el dialogo se incrementó, ello en parte debido a la firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN).

## CAPÍTULO 2

### LA MIGRACIÓN COMO PARTE DE LA POLÍTICA EXTERIOR MEXICANA

#### 2.1 MIGRACIÓN: PROBLEMÁTICA EN LA RELACIÓN BILATERAL

El fenómeno migratorio mexicano hacia Estados Unidos no es nuevo ni novedoso, es más bien añejo, ha presentado algunos cambios en sus características, uno de los cuales es el nivel socioeconómico de la población que emigra hacia el país del norte. Esto es porque ahora no solamente emigran personas de origen rural, sino que ha aumentado el número de población urbana que cuentan con estudios medio superiores, quienes buscan incrementar su ingreso económico. Aunque la cifra continúa siendo baja:

“La mitad de la población mayor de 15 años cuenta con doce grados de educación formal, aunque sólo 37 por ciento de los nacidos en México alcanzan este nivel, mientras que entre sus descendientes son más del 60 por ciento. Además, 255 mil mexicanos cuentan con niveles de escolaridad equivalentes a licenciatura o postgrado, cifra que representa a uno de cada 25 inmigrantes de 20 años o más”.<sup>1</sup>

Para la relación bilateral esto ha provocado tensiones entre los dos países vecinos, que si bien han podido resolver los conflictos “temporales” que se han presentado, aún no han logrado solucionar el problema de la migración, que ya se ha convertido en un problema estructural. Esto en parte porque el país de origen (México) no cuenta con la suficiente infraestructura para la generación de empleos, así como para mejorar la remuneración de los mismos.

Ahora bien, a lo largo de los años el factor migratorio en la relación bilateral ha captado una mayor atención por parte de los dos gobiernos, siendo así que a partir de la década de los noventa se fue incrementando el diálogo entre los dos países.

---

<sup>1</sup> Comunicado de Prensa, Consejo Nacional de Población (CONAPO) ir a <http://www.conapo.gob.mx/prensa/dic1.htm>

Pero ello se logro, sin duda alguna, a raíz de la firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN), puesto que el intercambio y el diálogo entre los dos países se incrementó en la década de los noventa. En este contexto se trató de integrar el tema migratorio en las negociaciones de dicho acuerdo, sin embargo, las autoridades estadounidenses se opusieron rotundamente a integrar el tópico en ellas.

Datos económicos, que reafirman que la relación bilateral se ha estrechado más a raíz de la firma del TLCAN, son los siguientes:

Entre enero de 1999 y diciembre de 2002, la inversión acumulada sumó \$45,152.1 millones de dólares, 71.2% de la IED captada por México en ese periodo (\$63,371.1 mdd), ocupando la primera posición entre los países con inversiones en México. Con ello, Estados Unidos ocupó la primera posición entre los países que en ese periodo materializaron inversiones en México. La inversión estadounidense acumulada desde 1994 asciende a 73,495.4 millones de dólares y equivale al 66.6% de la IED total.<sup>2</sup>

Para diciembre de 2002, se contaba con el registro de 14,404 empresas con inversión estadounidense, equivalente al 56% del total de empresas con inversión extranjera establecida en México. Los inversionistas estadounidenses participan mayoritariamente en el capital social de 12,240 empresas (84.9%) y minoritariamente en las restantes 2,164 (15.1%).<sup>3</sup>

**Comercio Total México – EEUU (millones de dólares)**

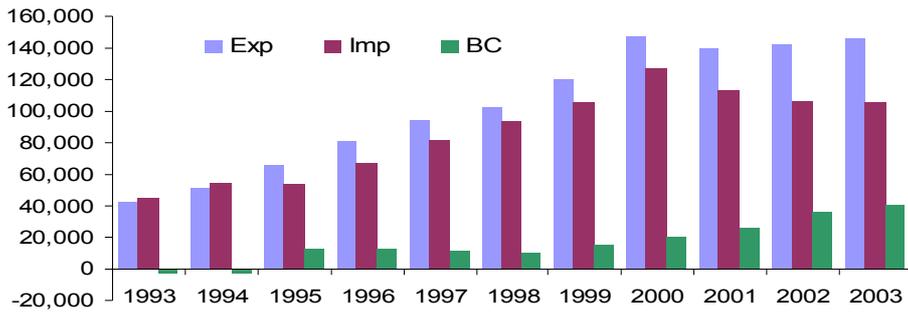
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Exportaciones	42,851	51,645	66,273	80,574	94,185	102,924	120,393	147,686	140,297	143,048	146,803
Importaciones	45,295	54,791	53,829	67,536	82,002	93,258	105,267	127,534	113,767	106,557	105,686
Balanza Comercial	-2,444	-3,145	12,444	13,038	12,183	9,666	15,126	20,151	26,530	36,491	41,117

Fuente: ANIERM con datos de la SE

<sup>2</sup> Datos del Banco de México

<sup>3</sup> *Idem*

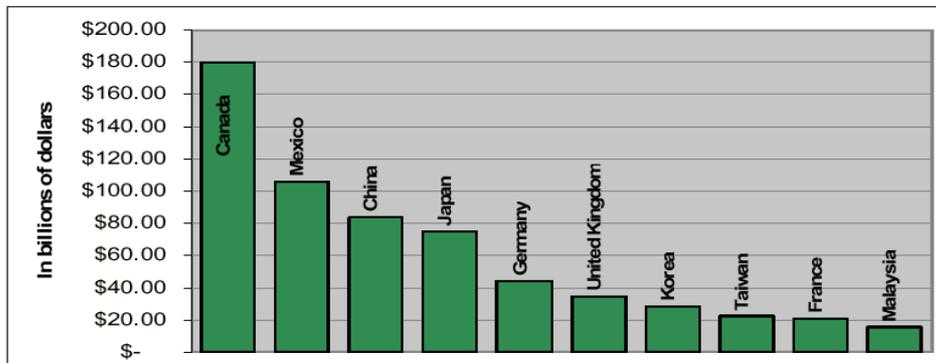
**COMERCIO TOTAL MÉXICO-EEUU  
(millones de dólares)**



Fuente: ANIERM con datos de la SE

**Top Ten U.S. Trade Partners (Year to date, as of May 2004)<sup>2</sup>**

These Countries represent 68.83% of U.S. Imports, and 65.89% of U.S. Exports in goods. The values given are for Imports and Exports added together.



Fuente: US Chamber of Commerce en:  
<http://www.uschamber.com/NR/rdonlyres/en2yi7ysivfcoh3jc5tjjequ2aazxrr5wpgomi22gvhkgjgevqra4afxr7kasni3rcacunuahww56ariscata7ii5cf/FINALUSBusinessfactsasof120104Crvstal.pdf>

En la década de los noventa se lograron éxitos importantes (aunque pequeños a su vez, si se ve la dimensión de la problemática bilateral migratoria) a pesar de que el tono antimigratorio se incrementó por parte de la opinión pública estadounidense, así como de las autoridades y sindicatos que en un principio se oponían rotundamente a la inmigración a territorio estadounidense y a cualquier intento por legalizar o regular el status de los inmigrantes ilegales.

Reforzando la idea de que la relación es interdependiente, desde diferentes puntos de vista para las autoridades de ambos gobiernos, podemos observar que nuevamente la realidad confirma esta tesis, pues si bien, antes de la década de los noventa la relación en el tema de migración era un actuar unilateral entre los dos gobiernos, ya entrados los noventa, la relación

comienza a tener una mayor interacción en este tópico, sin embargo ello también responde a las necesidades del vecino del norte y no a las de México.

Esto es, cuando las autoridades estadounidenses necesitan votos de la población latina, han recurrido y enarbolando una actitud pro-migrante, les han prometido una mayor inclusión en la sociedad norteamericana, así como beneficios para que los indocumentados regularicen su *status* (tal como sucedió en las campañas presidenciales entre Al Gore y George W. Bush en el año 2000).

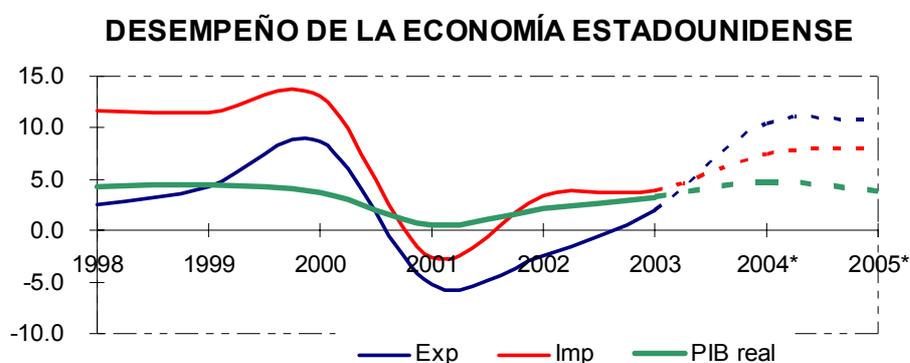
Por otra parte, hay quienes exaltan las bondades del sistema político americano, mostrando los beneficios que otorgan a los ciudadanos por igual sin importar su origen. De esta manera pueden llegar a obtener escaños altos en el sistema estadounidense como gobernadores (el caso del actor Arnold Schwazenneger en California).

En este sentido no se debe perder de vista la diferencia que ha imperado entre la migración legal de la ilegal, ya que en esto Estados Unidos tiene las cosas claras. No actúa fuera de la ley, y por lo tanto no es igual un inmigrante ilegal que un inmigrante legal. Por otro lado, recordemos los discursos del presidente estadounidense George Bush, en los que abre la posibilidad de legalizar a quienes han cumplido con las leyes norteamericanas; pero de ninguna forma premiando a quienes han vivido fuera de la ley.

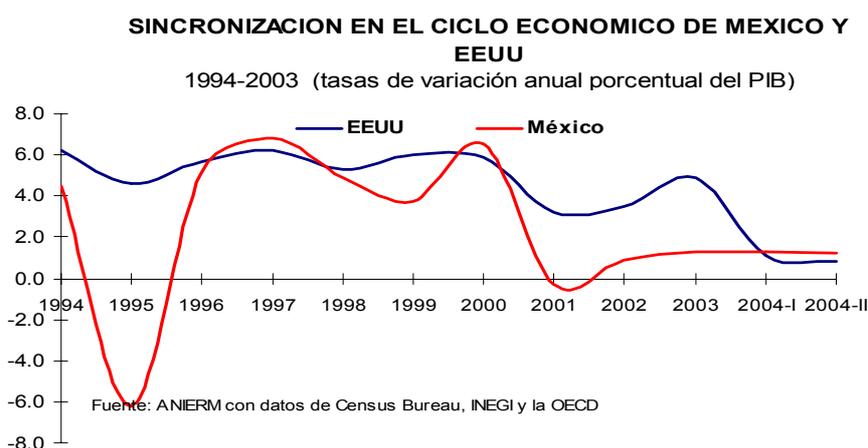
Otras acciones concretas que ilustran este tipo de “interdependencia” desigual son las operaciones realizadas por el gobierno de los Estados Unidos con el objetivo de frenar la migración, las cuales responden a sus intereses inmediatos, estas son: “operaciones fronteras Gatekeeper; Blockade, Hold the line, Safe Guard y Hard Line en diferentes puntos de la zona. Se debatió y aprobó vía referéndum, la Propuesta 187 en California en 1994, la cual tuvo tal impacto que su influencia fue definitiva en la candente discusión que surgió en el Congreso y conllevó a que se aprobara la controversial y conservadora

Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act of 1996, IRRIRA, una de las leyes de inmigración más restrictivas del siglo XX”<sup>4</sup>

En este sentido, es pertinente señalar la afirmación que Rodolfo Casillas realiza al mencionar que “con base en el estado de salud de la economía estadounidense, fundamentalmente se observa la puesta en práctica de políticas migratorias que permitan o restrinjan la inmigración a Estados Unidos. También se observa que en tiempos electorales, como los que ahora corren en el vecino país del norte, hay presencia latina, últimamente con mariachis y frases en español que, más allá de lo anecdótico, puedan dar una idea de la valoración política positiva de esa minoría en la búsqueda del voto”<sup>5</sup>.



Fuente: ANIERM con datos de OECD  
\*Proyecciones de la OECD



<sup>4</sup> Mónica Vereá, *¿Hacia la administración bilateral de la migración entre México y Estados Unidos en el siglo XXI?*, p. 96, en Vargas Suárez Rosío et. al *Las Relaciones de México con Estados Unidos y Canadá: una mirada al nuevo milenio*, CISAN/UNAM, México, 2001

<sup>5</sup> Rodolfo Casillas, “Una Opinión sobre la importancia de los derechos humanos en la relación bilateral entre México y Estados Unidos”, en Vargas Suárez...*Op. Cit.*, p. 174

En el capítulo anterior se señaló el contexto en el que se firmó el acuerdo bracero, en este sentido se debe tomar en cuenta que se pudo concretar debido a varios factores.

En primer lugar, prevalecía un contexto bélico en el cual Estados Unidos necesitaba mano de obra para el campo agrícola y ferroviario. En segundo lugar, la entrada de ese país a la Segunda Guerra Mundial resultó benéfico para su economía, la cual presentaba estabilidad y por ello se generaron pautas para contratar trabajadores mexicanos. Otro factor que se tiene que considerar es la voluntad por parte de nuestro vecino en concretar dicho programa.

Por voluntad, nos referimos a la necesidad e interés, por parte de Estados Unidos en concretar un programa migratorio temporal. Claro que ello se logró, porque tres factores importantes convergieron: seguridad, economía y voluntad por parte del vecino del norte.

Se debe considerar que en momentos de estabilidad y crecimiento de la economía estadounidense será más fácil llevar a cabo negociaciones en materia migratoria, aunado a esto, los dos factores mencionados deberán coincidir para tener un mayor margen de acción por parte del gobierno mexicano.

Por otra parte, el gobierno mexicano “ha reaccionado ante las políticas migratorias estadounidenses de naturaleza ofensiva, adoptando una posición defensiva con una constante retórica para asegurar y defender los derechos humanos de sus connacionales, los que por desgracia son crecientemente violados – así como sus derechos laborales- en la frontera y en el interior de esa nación”.<sup>6</sup>

La violación de los derechos humanos de los trabajadores migratorios es y ha sido una constante que el gobierno mexicano ha tratado de mitigar a

---

<sup>6</sup> Mónica Vereza, Op. Cit., p.102

través de asistencia por medio de los Consulados que se encuentran en ese país. A pesar de esos intentos, aún se siguen violando los derechos de las personas y en varias ocasiones se deja a un lado la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares.<sup>7</sup>

En el año 2000 la cuestión migratoria constituía una prioridad en la agenda bilateral (desde la perspectiva mexicana), sin embargo, después de los atentados del once de septiembre el prometido acuerdo migratorio quedó relegado y la seguridad retomó el primer lugar en la agenda de Estados Unidos. No obstante, es importante hacer hincapié en que la seguridad nacional en el vecino del norte, siempre ha estado presente en su agenda interna y externa, de esta forma después del 11-S, la seguridad nuevamente se afirma como política de estado en ese país.

Poco tiempo después de los atentados terroristas, varios analistas se cuestionaban si la migración disminuiría, siendo contrario el efecto, ya que muchos de los migrantes mexicanos residentes (legales e ilegales) prefirieron no salir del país, debido al incremento de seguridad en la frontera.

Ahora bien, es importante señalar que se generaron algunos conflictos durante este periodo (2000-2002). Uno de estos fue una acción de protesta "(...) durante la Visita de Trabajo del Presidente Fox a Texas, programada del 26 al 28 de agosto de 2002, en el Rancho Crawford del Presidente Bush fue cancelada al suspenderse la visita el 14 de agosto debido a la ejecución del mexicano Javier Suárez Medina en Texas".<sup>8</sup>

Por otra parte observamos la reanudación de sentimientos xenofóbicos por parte de importantes sectores de la sociedad estadounidense, así como de líderes de asociaciones que estaban a favor de una legalización y que a raíz del 11-S su opinión cambió radicalmente.

---

<sup>7</sup> Uno de los principales postulados de esta Convención, es el derecho a la asistencia de los representantes de un gobierno ante una persona que requiera atención tanto humanitaria como jurídica.

<sup>8</sup> SRE, Carpeta informativa de las Relaciones México – Estados Unidos, DGAN, 2003.

No se puede omitir a personalidades del Congreso de Estados Unidos que optaron por reformar las políticas migratorias de ese país para restringir aún más la migración, un ejemplo de ello es la iniciativa de ley propuesta por “los senadores demócratas Diane Feinstein por California y Edward M. Kennedy por Massachussets, en colaboración con los republicanos Jon Kyl por Arizona y Sam Brownback por Kansas, introdujeron un proyecto de ley sobre seguridad fronteriza y límites a la emisión de visas temporales. La Cámara de Representantes aprobó en mayo de 2002 por unanimidad dicha ley.<sup>9</sup>”

De esta forma podemos observar que si bien la relación bilateral en este tema ha tenido una mayor interacción, también se puede vislumbrar que no por ello los problemas dejarán de existir. Lo que se debería realizar es la creación de mecanismos de cooperación para resolver, atender, e institucionalizar la migración entre estos dos países para aminorar los roces que se generan a raíz de ella.

Si bien es cierto que durante la década de los noventa hubo un mayor acercamiento entre autoridades de ambos gobiernos para controlar la migración, también se muestra un claro interés para que éste álgido tema bilateral continúe presente durante la administración del presidente Vicente Fox, ya que con su llegada al poder en el 2000, la migración ha constituido una de los principales prioridades en materia de política exterior, la cual se analizara en el siguiente apartado con el objetivo de vislumbrar qué tanta importancia se le ha concedido durante los dos primeros años de la presente administración.

---

<sup>9</sup> Mónica Vereza, Migración temporal en América del Norte, Propuestas y Respuestas, CISAN/ UNAM, México, 2003, p. 193

## 2.2 LA POLÍTICA EXTERIOR DE VICENTE FOX HACIA ESTADOS UNIDOS EN EL PERIODO 2000 – 2002

Como se señaló en el apartado anterior, uno de los principales objetivos de la política exterior del actual gobierno, es el de salvaguardar los derechos de nuestros connacionales en el exterior, lo cual se encuentra plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

Desde su campaña electoral, Vicente Fox hablaba ya de la importancia que el Gobierno Federal concedería a la cuestión migratoria en caso de llegar a la presidencia. “Al referirse a la política exterior, establece que será proactiva y firme y estará guiada por la defensa y promoción de los intereses mexicanos.<sup>10</sup>”

En este tenor, el entonces candidato a la presidencia de México vio la necesidad de realizar proselitismo en el exterior, -dada la importancia que han adquirido las comunidades mexicanas en el vecino del norte- bajo esta premisa, cuatro de los estados estadounidenses<sup>11</sup> en donde se concentran una mayoría importante de mexicanos, fueron partícipes de las promesas de campaña que hiciera en su momento Vicente Fox.

Dos de las más relevantes fueron, “ganar credibilidad y apoyo al voto de los mexicanos residentes en el extranjero que el día de las elecciones podrían votar en México; y convencer a las comunidades mexicanas en el extranjero para influenciar a sus familiares radicados en México a favor de la propuesta política presentada.”<sup>12</sup>

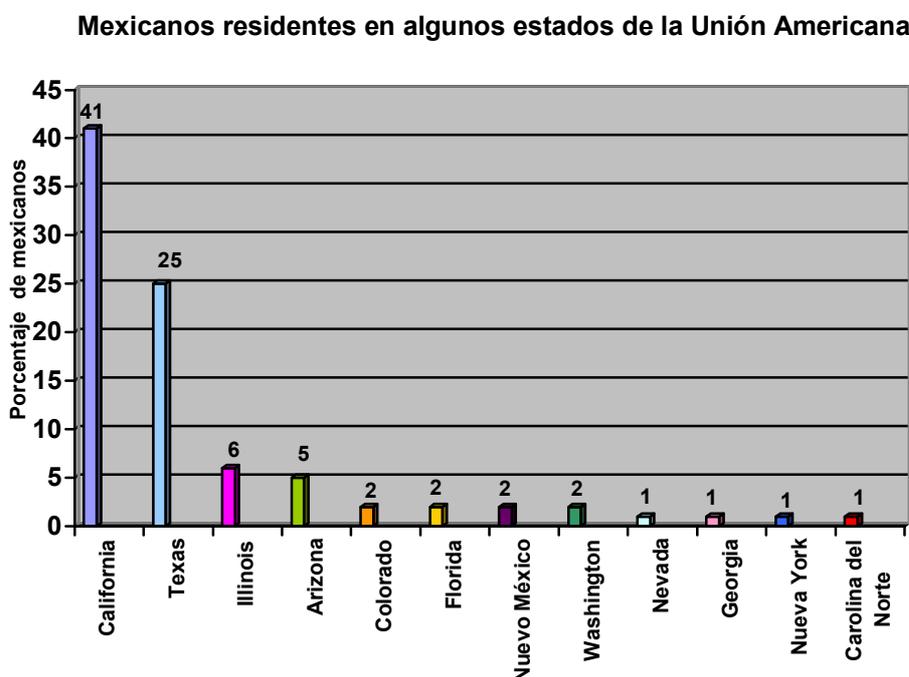
---

<sup>10</sup> Eduardo Roldán, y Dámaso Morales, “Fox: una política exterior en transición”, p. 100, en Rafael Velásquez, Flores (coordinador), La Política Exterior de México bajo un régimen democrático, ¿Cambio o Continuidad?, Ed. Plaza y Valdés, México, 2002

<sup>11</sup> California, Illinois, Texas y Washington, dada su importancia política en ese país, ver tabla página siguiente.

<sup>12</sup> Eduardo Roldán, , *Op. Cit.*, p. 92

Con la finalidad de brindar un mejor panorama de los mexicanos que residen en Estados Unidos, a continuación se presentan las siguientes cifras:



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del Consejo Nacional de Población, 2003, en <http://www.conapo.gob.mx/prensa/dic1.htm>

En esta gráfica se muestra que solamente el 90% de la población mexicana (legal e ilegal) residente en Estados Unidos se encuentra ubicada en doce Estados del vecino norte. Cabe mencionar, que las estadísticas señalan que actualmente se encuentran en ese país 8.3 millones de mexicanos (legal e ilegalmente).

El candidato presidencial también se reunió con importantes representantes de la Unión Europea, en la cual nuevamente salió a relucir el tema migratorio ya que reiteró la intención de estrechar sus relaciones con Estados Unidos y Canadá para lograr una libertad de tránsito, no sólo de mercancías sino de personas, además de hablar de un acuerdo migratorio con el vecino del norte.

La política exterior de México se estaba perfilando para seguir acciones concretas en materia de migración. No obstante, este tópico no fue el único que el presidente Fox abordará, pero sí uno al que concedía mayor prioridad. En el

país llamó la atención de la opinión pública y especialistas en este tema el tratamiento que se le brindó a este tema.

Si bien no fue la primera vez que se habló de migración, si fue una novedad el manejo que esta administración le ha brindado, sobre todo por su inclusión en la agenda bilateral, lo cual constituye un logro importante en materia de política exterior en este periodo.

Con el triunfo electoral del año 2000, Vicente Fox utilizó el famoso “bono democrático” para colocar los intereses nacionales en el escenario internacional, con lo cual tenía un gran margen de acción para cabildear los temas de la agenda internacional de la política exterior mexicana.

En este escenario, uno de los actores principales en la conformación de la política exterior mexicana durante este periodo fue Jorge Castañeda. De hecho, desde la campaña presidencial él y el político e investigador Adolfo Aguilar Zinser figuraban como posibles candidatos para desempeñar un rol importante en la política exterior de México.

Con el arribo de Jorge G. Castañeda como Secretario de Relaciones Exteriores, se consideró conveniente que la actuación de política exterior estuviera basada en un bilateralismo vs. multilateralismo. Esto es, que al ser innegable la intensa y estrecha interacción entre México y Estados Unidos, la nación mexicana debía continuar y no descuidar la relación bilateral con su vecino. Y por otro lado, pretendía impulsar la política exterior con otros actores internacionales, a través de acuerdos comerciales, así como la participación de México en foros utilaterales, con lo cual se concedería un “nuevo” activismo a la política exterior.<sup>13</sup>

Reafirmando la idea de que la migración es de suma relevancia para la política exterior de nuestro país, Castañeda afirmó que “el más prominente y, por distintos motivos, el tema prioritario en la actual agenda bilateral de México

---

<sup>13</sup> Para mayor información al respecto, ver, Jorge Castañeda, “Los ejes de la política exterior de México”, en Nexos, diciembre 2001.

y Estados Unidos, es, por supuesto, la negociación para atender en forma integral el fenómeno migratorio. Este tema siempre ha estado presente en la relación de los dos países, pero nunca formó parte de la agenda negociadora de los dos gobiernos”.<sup>14</sup>

De esta manera podemos observar que la política exterior en este periodo se caracteriza por ser activa, dados los acercamientos que se realizaron con varios gobiernos para fortalecer las relaciones, así como incrementar la participación de nuestro país en foros internacionales. En el tema que nos compete, vemos que también se realizó un arduo esfuerzo para concretar la propuesta que hiciera Vicente Fox desde su campaña electoral: la protección de sus connacionales en el extranjero, y la concreción de un acuerdo migratorio.

Estas estrategias de política exterior son señaladas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND)<sup>15</sup>, en el cual se plantean los intereses nacionales de México, entre ellos destacan:

- Impulsar el desarrollo nacional, integral, sostenido y sustentable, mediante acciones concertadas con otras naciones o regiones del mundo (bilateralismo / multilateral).
- Participar activamente en la conformación de un sistema internacional que promueva la estabilidad y cooperación.<sup>16</sup>

De los intereses plasmados en el PND, se tomaron en cuenta objetivos estratégicos por la actual administración, en lo que respecta a la cuestión migratoria, se pretende:

---

<sup>14</sup> *Ibid*, p. 69

<sup>15</sup> Consultar, Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 en [http://www.gobernacion.gob.mx/compilacion\\_juridica/webpub/Prog02.pdf](http://www.gobernacion.gob.mx/compilacion_juridica/webpub/Prog02.pdf)

<sup>16</sup> Alejandro Chanona, “La política exterior de México, el cambio democrático y los retos frente a la nueva arquitectura internacional”, en Rafael Velázquez Flores, *Op. Cit.*, p. 85

- ❖ Promover la democracia y los derechos humanos
- ❖ Defender los derechos de mexicanos en el extranjero

Para ello, el presidente Fox creó la Oficina de la Presidencia para Mexicanos en el exterior, encabezada por Juan Hernández. A través de esta, se pensaba tener un mayor acercamiento con las comunidades de mexicanos en el exterior, así como enfrentar la problemática que se vive en la frontera sur de Estados Unidos. Uno de los principales señalamientos de Juan Hernández “sugerimos que se requiere que los bancos de Estados Unidos se abran a los migrantes, sin importar su status migratorio. En realidad no hay ninguna ley que obligue a tener número de Seguridad Social para abrir una cuenta bancaria. Depende de la política de los bancos.<sup>17</sup>”

Siguiendo los lineamientos que hiciera el entonces canciller mexicano, Jorge Castañeda, acerca del intenso bilateralismo que se realizaría con Estados Unidos, podemos observar lo siguiente:

El presidente mexicano y su contraparte, se reunieron siete veces en el periodo 2000-2002, en la mayoría de estos encuentros se trató el tema migratorio, por lo tanto, a continuación se mencionará con detalle cada uno de los encuentros celebrados y el tema en discusión.

**1. Rancho San Cristóbal, Guanajuato, 16 de febrero de 2001**

- Los mandatarios precisaron las bases sobre las que se habrían de regir las relaciones entre los dos países, plasmadas en el documento Hacia una Prosperidad Compartida, la Propuesta de Guanajuato.
- Se creó el Grupo de Trabajo de Alto Nivel sobre Migración, a fin de alcanzar acuerdos de corto y largo plazo.

**2. Québec, Canadá, en el marco de la III Cumbre de las Américas, el 21 de abril de 2001.**

- Los presidentes suscribieron junto con el Primer Ministro de Canadá, Jean Chrétien, la Declaración de Líderes de América del Norte,

---

<sup>17</sup> Maribel González, Buscan abrir banca en EU a migrantes, Reforma, febrero 20, 2002

caracterizada por proponer un *nuevo sentido de comunidad en la región*.<sup>18</sup>

- 3. Washington, DC, en el marco de la Visita de Trabajo con motivo de la invitación del *American Jewish Committee*, el 3 de mayo de 2001.**
  - Reiteraron los compromisos de la Propuesta de Guanajuato.
  
- 4. Washington, D.C., en el marco de la Visita de Estado a Estados Unidos del Presidente Fox, del 5 al 7 de septiembre de 2001.**
  - Se realizó una primera evaluación conjunta y se difundieron los avances que registran las negociaciones e intercambios en las principales materias contenidas en la Propuesta de Guanajuato.
  - Emitieron una Declaración Conjunta en la que se especificaron acuerdos en diversos temas de la agenda bilateral, particularmente, en materia migratoria los presidentes expresaron su beneplácito por la instrumentación del *Plan de Acción para Cooperación sobre Seguridad Fronteriza*.
  - Convinieron la creación de una alianza pública-privada, denominada *Sociedad para la Prosperidad*, que incentive la expansión del sector privado en México y promueva el crecimiento del libre mercado y el bienestar económico y social, particularmente en las regiones expulsoras de migrantes.
  
- 5. Washington, DC, con objeto de los atentados terroristas del 11 de septiembre, el 4 de octubre de 2001.**
  - El presidente Fox expresó condolencias del pueblo mexicano, externo su rechazo contra cualquier acto terrorista y manifestó la solidaridad y la cooperación de México con Estados Unidos en la lucha contra el terrorismo.
  - Se trataron temas de seguridad internacional y fronteriza.

---

<sup>18</sup> Es importante mencionar, que en dicha Cumbre, el presidente Vicente Fox se refirió a la necesidad que existe que en un mediano - largo plazo, exista libre movilidad de personas para los tres miembros del TLCAN, propuesta que no fue muy bien recibida por el Primer Ministro Canadiense.

**6. Monterrey, Nuevo León, en el marco de la Cumbre sobre la Financiación para el Desarrollo de la ONU, el 21y 22 de marzo del 2002**

- Dieron a conocer la Alianza para la Frontera México – Estados Unidos, como estrategia para modernizar la infraestructura, y el Plan de Acción para la Cooperación sobre Seguridad Fronteriza, que contempla 22 puntos encaminados a la creación de una “frontera inteligente”, que permita el tráfico seguro de bienes y personas.
- Se presentó el Plan de Acción de la Sociedad para la Prosperidad, con iniciativas concretas en las áreas de vivienda, agricultura, infraestructura, remesas comunicaciones, financiamiento para el desarrollo y tecnología para la información.

**7. Los Cabos, Baja California Sur, en el marco de la X Reunión Cumbre del Mecanismo de Cooperación Asia Pacífico (APEC), 26 de octubre de 2002.**

- Se habló sobre la última etapa de desgravación de los productos agropecuarios en el 2003, conforme al TLCAN, así como el llamado *Farm Hill* estadounidense (subsidios a los agricultores). *Se acordó trabajar en conjunto para que no se afecten los niveles de ingreso en el campo mexicano y retener a la población en México*
- Se determinó seguir trabajando durante el 2003 en materia migratoria, con la convicción de que la solución en el largo plazo es encontrar una forma de fomentar el comercio en ambos lados de la frontera, *a fin de que la gente pueda encontrar trabajos en ambos países.*<sup>19</sup>

El número original de encuentros programados eran ocho, uno programado del 26 al 28 de agosto de 2002, en el Rancho Crawford del Presidente Bush, sin embargo, éste se canceló debido a la ejecución del mexicano Javier Suárez Medina en Texas.

---

<sup>19</sup> SRE, Carpeta Informativa, *Op. Cit.*, p.1-2

Ahora bien, en el 2001 el presidente mexicano y su homólogo estadounidense se reunieron en cuatro ocasiones anteriores a los atentados del once de septiembre. Lo cual demostraba un interés por parte de ambos gobiernos en ahondar en materia migratoria; de febrero a septiembre de ese año, se generaron acuerdos significativos para México, como lo fue el establecimiento de un Grupo de Alto Nivel sobre migración, en el cual se entablaron negociaciones para la firma de un posible acuerdo migratorio. Además de la creación de la Sociedad para la Prosperidad.

Se creó el Plan de Acción para Cooperación sobre Seguridad Fronteriza, por medio de éste se pretende cooperar para lograr el flujo seguro de personas y mercancías en la frontera norte. Este plan fue elaborado antes de los ataques terroristas, sin embargo, su instrumentación ha tenido mayor relevancia para Estados Unidos, ya que México ha colaborado para garantizar una frontera segura. En este sentido, se ha cooperado directa e indirectamente con los objetivos de seguridad nacional de nuestro vecino del norte.

Antes de los atentados terroristas, los encuentros se realizaron cada dos meses. Después de estos acontecimientos, el número de visitas entre ambos mandatarios se redujo considerablemente, lo cual reflejó la falta de interés que en esos momentos Estados Unidos concedía al país, de esta forma, se mostró un cambio en la relación cordial que a principios de su administración George Bush concediera a México.

Simplemente este fue uno de los resultados del cambio que originó el once de septiembre. En otras palabras, esto se derivó por la modificación de sus intereses inmediatos, acentuándose así la seguridad nacional.

Ahora bien, antes del martes negro en los encuentros de ambos mandatarios se generaron expectativas importantes en materia migratoria, la primera de ellas fue resultado del primer encuentro entre los dos jefes de gobierno, la cual conviene ser mencionada con un poco más de detalle.

## LA PROPUESTA DE GUANAJUATO

En este encuentro presidencial, ambos mandatarios reconocieron a la migración como uno de los nexos más importantes entre ambos países con beneficios mutuos, la afirmación anterior esta presente en la declaración que hicieron los dos gobernantes al expresar que:

“La migración es uno de los nexos que más vinculan a ambos países. Los enfoques y políticas que adoptemos sobre este fenómeno deben reflejar nuestros valores y necesidades, al tiempo que superemos con éxito los retos aunque plantea este asunto. México debe aprovechar al máximo el talento y la productividad de sus propios trabajadores, para el bien del país. Pero es necesario un esquema ordenado de flujos migratorios que garantice un trato humano, seguridad jurídica y condiciones de empleo dignas a los migrantes.

Con este propósito, hemos instruido a nuestros dos gobiernos para iniciar, a la brevedad, negociaciones formales de alto nivel tendientes a alcanzar acuerdos de corto y largo plazo que nos permitan atender de manera constructiva la migración y sus aspectos laborales, mismos que ocupan a nuestros dos países. Este esfuerzo será encabezado por el Secretario de Estado y el Procurador General de Estados Unidos y por los Secretarios de Relaciones Exteriores y de Gobernación de México.”<sup>20</sup>

Así, se inauguraron los primeros pasos para realizar las negociaciones en materia migratoria dentro del Grupo de Trabajo de Alto Nivel sobre Migración, tendientes a alcanzar acuerdos de corto y largo plazo. El objetivo que se le concedió mayor relevancia fue el acuerdo migratorio que en esa ocasión los dos gobernantes anunciaron, el cual incluía cinco puntos que a continuación se mencionan:

1. La cooperación sobre la seguridad fronteriza.
2. La regularización de los mexicanos indocumentados que se encuentran en Estados Unidos.
3. La creación de un programa de trabajadores temporales, con énfasis en la circularidad y los derechos laborales.
4. El incremento en el número de visas para mexicanos.
5. La promoción del desarrollo económico en las regiones expulsoras de migrantes.

---

<sup>20</sup> SRE, “Hacia una Prosperidad Compartida”, La Propuesta de Guanajuato, DGD, Febrero 2001

De todos los encuentros sostenidos entre el presidente Vicente Fox y su contraparte, esta propuesta constituye el principal eje rector en materia migratoria, ya que de aquí se desprenden futuras declaraciones sobre la importancia de regular este fenómeno.

Tal es la relevancia que tuvo esta propuesta, que varios expertos en la materia, opinaban sobre la viabilidad de firmar un acuerdo de dicha magnitud porque era necesario poner especial énfasis en el problema. Sin embargo, se veía como una propuesta bastante ambiciosa para concretarse en un tiempo inmediato, a pesar de ello el entonces Secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda en declaraciones de prensa confirmaba que él iba por la “whole enchilada” y seguiría negociando para poder concretar este proyecto.

Uno de los éxitos en materia de política exterior para la parte mexicana fue lograr que este tópico se incluyera en la agenda bilateral, cuestión nunca antes percibida, ello en parte gracias al margen de acción que México tenía por el famoso “bono democrático” que tanto Castañeda y el presidente Fox manejaban como una nueva imagen del país en el exterior.

La “nueva imagen” que el gobierno quería construir de México en el exterior le otorgó un amplio margen de acción al gabinete en turno para realizar declaraciones nunca antes formuladas en torno al tema, inclusive, líderes de sindicatos y de organizaciones gubernamentales que durante mucho tiempo estuvieron en contra de cualquier propuesta encaminada a beneficiar a los ilegales, cambiaron su punto de vista.

Tal es el caso de declaraciones realizadas por el Presidente de la Reserva Federal de Estados Unidos, Alan Greenspan y líderes de sindicatos (AFL-CIO) estadounidenses en el año 2000, en el sentido que Estados Unidos necesita a los migrantes y están a favor de una amnistía, al igual que la admisión de un mayor número de inmigrantes al año, porque que ellos contribuyen a la reactivación de la economía estadounidense.

Por otra parte, cabe mencionar que las negociaciones para lograr un acuerdo migratorio u otros temas relacionados al mismo, no sólo se reduce a encuentros presidenciales, también existen aquellos realizados entre los poderes legislativos de los dos países, así como los encuentros entre gobernadores fronterizos, que se realiza año con año para atacar los problemas que se presentan en esa frontera.

En ese sentido, se reunieron en junio de 2002, cónsules mexicanos y legisladores latinos en California, durante ese encuentro se llegaron a acuerdos importantes en tema como la aceptación de la Matrícula Consular como identificación válida en ese estado, se aprobó la iniciativa de ley número 60, relacionada con la expedición de licencias de manejo para migrantes en proceso de regularizar su situación migratoria.<sup>21</sup>

En la actualidad, la matrícula Consular de alta seguridad es reconocida en Estados Unidos por las autoridades de 38 estados y más de 100 ciudades, así como por más de 900 departamentos de policías y más de 100 instituciones bancarias. Desde 2002 y hasta la fecha se han expedido 1, 047, 078 matrículas consulares de alta seguridad<sup>22</sup>.

También organizaciones de latinos, como la Mexican American Legal Defense and Educational Fund (MALDEF, por sus siglas en inglés) es una de las principales defensoras de los derechos humanos y laborales de los trabajadores mexicanos, están en la mejor disposición de cabildear en el Congreso estadounidense a favor de un acuerdo migratorio.

Sin embargo, los atentados terroristas del once de septiembre a esa nación terminaron con el discurso de la firma de un posible acuerdo migratorio con Estados Unidos.

---

<sup>21</sup> SRE, Se reúnen Cónsules mexicanos y legisladores latinos en California, Estados Unidos, Comunicado de Prensa, Núm. 111/02 , 4 de junio del 2002.

<sup>22</sup> SRE, Carpeta Informativa, Op. Cit., p. 15

En este contexto, la seguridad nacional se reinstaló como principal interés nacional para la primer potencia, por lo cual la migración se considera dentro de esta gran esfera. Una pregunta surge a raíz de este fenómeno que se presentó, ¿realmente se firmaría un acuerdo migratorio con Estados Unidos si no hubiera existido el 11-S? o ¿qué otros factores intervinieron para que aún hoy no se concrete ninguno de los puntos de este pretendido acuerdo?, estas interrogantes serán tratadas en el último apartado de la investigación.

No obstante, es necesario pensar en un acuerdo migratorio que responda a los intereses de las dos naciones, porque es importante regular el flujo de personas en la frontera norte de nuestro país para terminar con las terribles muertes que se presentan diariamente en esa frontera. Además ello serviría también para proteger a los nacionales mexicanos de los tratos que sufren a manos de empleadores estadounidenses, ya sea por la violación de sus derechos laborales o humanos, o por no proporcionarles un sueldo que debería equivaler al de un nativo.

## 2.3 LA IMPORTANCIA DE UN ACUERDO MIGRATORIO

La historia ha mostrado que desde que los dos países se constituyeron como nación, la problemática migratoria ha existido, en mayor o menor medida, pero siempre ha estado presente en la relación bilateral entre México y Estados Unidos. El gobierno estadounidense ha empleado prácticas unilaterales para atacar esta problemática.

Ahora bien, en el primer apartado se realizó una recapitulación de la experiencia que dejaron los acuerdos temporales firmados durante la mitad del siglo XX. El antecedente más importante lo encontramos en el acuerdo bracero de 1942.

La interdependencia ha sido un factor importante dada la creciente interrelación que se ha presentado en el actual contexto internacional, y en particular entre México y Estados Unidos.

Así pues, lo que se debe considerar es que esta interdependencia debe responder a los intereses de las dos partes, y no sólo a una (Estados Unidos, generalmente) por lo tanto si tenemos en mente que el flujo migratorio responde primordialmente a necesidades económicas, es decir, oferta y demanda, seguido por motivos sociales que involucran lazos culturales entre ambos países, sería más sencillo organizar ordenadamente los miles de cruces fronterizos (legales) que diariamente se registran.

De hecho antes y después de los atentados terroristas del once de septiembre varios analistas argumentaban la necesidad de firmar un acuerdo migratorio, ya que coadyuvaría a la identificación de las personas que se encuentran en territorio estadounidense y por ende respondería a la importancia que su seguridad nacional representa en el actual contexto.

Por otra parte, continúa el incremento de mexicanos que mueren en el intento de cruzar al “otro lado” de la frontera, a pesar de las medidas

unilaterales que ha tomado el vecino del norte para frenar la migración, éstas no han dado resultados.

Los migrantes mueren en el intento de cruzar la frontera norte, como en el caso de Victoria Texas, en donde murieron más de once personas debido a la irresponsabilidad de los *polleros* que “los dejaron abandonados en el desierto en la caja de tráiler”.<sup>23</sup>

No obstante, no sería descabellado pensar que el objetivo de las autoridades estadounidenses era desviar el flujo de migrantes de lugares tradicionales a unos más peligrosos, para disminuir la inmigración ilegal.

Es necesario un acuerdo migratorio, tal vez no con todos los puntos que planteara en su momento el ex Secretario de Relaciones Exteriores, pero sí es de suma importancia que éste se pueda concretar en un largo plazo.

Uno de los temas urgentes para el gobierno mexicano es vigilar que los empleadores estadounidenses garanticen un trato justo a los trabajadores migratorios que se encuentran laborando en ese país; tanto en de derechos humanos como laborales. No es suficiente multar a los empleadores por contratar mexicanos ilegales.

Se debe buscar un mecanismo que garantice el pleno derecho de los mexicanos que se encuentran en ese país, ya que son tratados como delincuentes, a pesar que aportan impuestos al sistema de recaudación fiscal en ese país, con ello contribuyen en cierta forma a reactivar la economía en tiempos de recesión como los que se han vivido en los últimos años.

“Los inmigrantes ilegales también pueden ser vistos no como transgresores de la ley, sino como grandes contribuyentes al crecimiento económico de Estados Unidos. Si se legalizan, pueden recibir beneficios, unirse a los sindicatos y participar plenamente en la corriente estadounidense;

---

<sup>23</sup> José Sánchez, Antes que acuerdo migratorio hay que atrapar a polleros: Derbez, La Crónica, N-7, mayo 20 de 2003.

incluso podrían regresar a sus naciones fácilmente, sin preocuparse sobre cómo reingresar a Estados Unidos”.<sup>24</sup>

En este tenor, es necesario que las autoridades de ambos países consideren la firma de un acuerdo migratorio, y se reformule la relación de interdependencia que sostienen, de una manera equilibrada. Sin embargo, es conveniente indicar que es difícil que esto se logre mediano plazo.

En el siguiente apartado se pretende realizar un breve análisis de los temas que conformaban la propuesta para la firma del acuerdo migratorio, mismo que se desarrollará en el siguiente apartado.

## **2.4 ANÁLISIS DEL ACUERDO MIGRATORIO**

En este último apartado del capítulo, se hará un breve análisis de los cinco objetivos que incluía el acuerdo migratorio, con la finalidad de descubrir los beneficios que se buscaban generar a raíz de ellos, y cuáles serían estos.

Es conveniente desglosar los objetivos propuestos para la firma del acuerdo, ya que contribuirían a regular el fenómeno migratorio, así como proteger los derechos laborales y humanos de los mexicanos en ese país. Aunque después de la etapa Castañeda, y sobre todo a raíz de los atentados del once de septiembre, éste quedó relegado a segundo término por las autoridades estadounidenses, lo cual hace poco probable la posibilidad que en un periodo a corto plazo se concretice este proyecto.

También es difícil apostar la firma a mediano plazo del acuerdo original que proponía la parte mexicana. Por ello, se considera factible renegociar la firma, con “media enchilada”, de la cual se podrían reflejar resultados inmediatos y de esta forma lograr paulatinamente lo propuesto originalmente.

---

<sup>24</sup> De la posible amnistía para los migrantes mexicanos ilegales, Chicago Tribune, 31 julio de 2001

Los puntos incluidos en la propuesta original impulsados por la parte mexicana, son los siguientes<sup>25</sup>:

1. La cooperación sobre la seguridad fronteriza.
2. La regularización de los mexicanos indocumentados que se encuentran en Estados Unidos<sup>26</sup>.
3. La creación de un programa de trabajadores temporales, con énfasis en la circularidad y los derechos laborales.
4. El incremento en el número de visas para mexicanos.
5. La promoción del desarrollo económico en las regiones expulsoras de migrantes.

## **1. LA COOPERACIÓN SOBRE LA SEGURIDAD FRONTERIZA**

Al respecto, podemos observar que durante los últimos años se han generado intentos de colaboración por parte de ambos gobiernos para frenar la migración en la frontera del norte de México.

Sin embargo, estos intentos no han logrado su objetivo, ya que actualmente se siguen registrando miles de cruces diarios por la frontera por parte de migrantes indocumentados. Las cifras indican que durante el año 2000, más de 300 millones de personas cruzaron la frontera sur de Estados Unidos.<sup>27</sup>

Aunado a ello, después de los atentados del once de septiembre se hace cada vez más latente la necesidad que tiene el país del norte de firmar este rubro, a pesar de que aún no existe un acuerdo integral.

Cabe señalar que ambos países han establecido medidas para una mejor coordinación de la frontera, a partir del once de septiembre, con la finalidad de disminuir y evitar la muerte de los nacionales mexicanos en tierras

---

<sup>25</sup> Ver página de la SRE, [www.sre.gob.mx](http://www.sre.gob.mx)

<sup>26</sup> En la propuesta original este correspondía a 3 millones de inmigrantes.

<sup>27</sup> Quick Facts about the U.S.- Mexico Border, en [www.whitehouse.gov/infocus/usmxborder/quickfacts.html](http://www.whitehouse.gov/infocus/usmxborder/quickfacts.html), 27 de abril de 2002

norteamericanas, entre otros objetivos. Además se han reactivado los Grupos Beta de protección para combatir el tráfico de personas.

En este tenor se firmó el U.S.- Mexico Border Partnership Action o en español, también conocido como el Plan de Acción para la Cooperación sobre Seguridad Fronteriza, el cual tiene como objetivo primordial mejorar la infraestructura en la frontera y facilitar el movimiento legal de personas y mercancías entre ambos países.

Al respecto, se puede comentar que este plan de acción engloba tres aspectos, el primero se refiere a la creación de una infraestructura segura en la frontera, con ello se pretende, que los cruces transfronterizos se hagan de una manera ordenada, además de que exista una coordinación tecnológica en los dos lados de la frontera, en un largo plazo. Es decir, se pretende que ambos países tengan la misma tecnología a lo largo de la frontera.

El segundo aspecto, se refiere al movimiento seguro de personas, al intercambio adelantado de información de pasajeros en vuelos entre México y Estados Unidos, así como la ampliación del uso de la Red Electrónica de Inspección Rápida (Secure Electronic Network for Traveler's Rapid Inspection, por sus siglas en inglés, SENTRI)<sup>28</sup>

En este punto, también se habla de facilitar el movimiento de viajeros de los países que integran el Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN), de hecho se pretende crear un carril especial para las personas que estén dentro de esta categoría.

Por otra parte, cabe hacer mención especial de un párrafo de este Plan de Acción, el punto número once, que trata sobre fronteras seguras y disuasión del contrabando de extranjeros, al respecto se pretende:

---

<sup>28</sup> La primera Línea SENTRI entró en funciones en Otay Mesa el 1 de noviembre de 1995. El programa general es mejorar el acceso del lado mexicano a las líneas ya existentes e instalar la infraestructura requerida en el lado mexicano de la frontera en las nuevas líneas que se establecerán en los próximos años. Ver Comunicado de Prensa, Embajador Garza anuncia "Línea SENTRI" en cruce fronterizo entre Matamoros y Brownsville, en [www.usembassy-mexico.gov/guadalajara/gpr/22403.htm](http://www.usembassy-mexico.gov/guadalajara/gpr/22403.htm)

“Reafirmar el compromiso mutuo a la iniciativa de Seguridad Fronteriza y al plan de acción para la cooperación en la seguridad fronteriza, establecidos en junio de 2001. Mejorar las autoridades y las instituciones especializadas para asistir, salvar y asesorar a migrantes, así como a aquellos especializados en refrenar el transporte ilegal de personas. Expandir la Fuerza Especial contra el Contrabando y Narcotráfico de Extranjeros. Establecer una estructura de enlace para las autoridades de aplicación de la ley, para aumentar la cooperación entre las instituciones federales estadounidenses y mexicanas a lo largo de la frontera Estados Unidos – México”<sup>29</sup>.

De esta forma, se respalda una de las hipótesis de esta investigación, ya que, entre Estados Unidos y México existe interdependencia asimétrica, ésta se activa en materia migratoria cuando las condiciones de tal interdependencia -las cuales corresponden básicamente a los intereses estadounidenses-, están presentes y se reconocen los intereses mutuos que la hacen real, constituyendo la base mínima para la negociación.

Aunado a ello, parece clara la necesidad de fortalecer por ambos gobiernos las instituciones encargadas de las políticas migratorias o en su caso, aumentar la comunicación y coordinación para evitar los cruces fronterizos ilegales, lo cual traería como resultado una disminución de las muertes de emigrantes ilegales que deseen cruzar hacia el vecino del norte.

Un ejemplo de ello, es la reforma del ya desaparecido Immigration and Naturalization Service, el cual tuvo que renovarse por la falta de efectividad que presentó, convirtiéndose así en el U.S. Citizenship and Immigration Services, que se encuentra “supervisado” por el Department of Homeland Security o también conocido como el Departamento de Seguridad Nacional.

Sin embargo, aún falta mucho por hacer por parte de los dos gobiernos, en el caso mexicano se necesita redoblar esfuerzos para crear una frontera segura, no basta con aumentar el número de grupos Beta en la frontera, ni militarizarla. Lo que se necesita es crear una infraestructura que permita que los migrantes se queden en su país de origen, y lo harán mientras que se generen empleos y estos sean mejor remunerados.

---

<sup>29</sup> Plan de Acción de la Asociación Fronteriza entre Estados Unidos y México, en [www.usembassy-mexico.gov/BushMonterrey0302/020321AsocFronteriza.html](http://www.usembassy-mexico.gov/BushMonterrey0302/020321AsocFronteriza.html)

Otro punto importante lo constituye las políticas sobre visas y los procedimientos de clasificación que se han estado realizando para que se le otorgue preferencia a los nacionales mexicanos en la concesión de visas, por ser socios comerciales y por la estrecha relación histórica que los une. Simplemente en el año 2000, se internaron en Estados Unidos 173,919 inmigrantes legales, lo cual constituye el 20.5% del flujo total a ese país.<sup>30</sup>

El tercer apartado de este Plan de Acción trata acerca del movimiento seguro de mercancías, el cual se refiere a aumentar la cooperación entre los dos países a fin de asegurar el traslado seguro de las mercancías que cruzan la frontera del norte del país, esto, a través del intercambio de información vía electrónica (en aduanas). Además se pretende realizar un intercambio tecnológico para “permitir la aplicación de aparatos de vigilancia de tecnología avanzada como los sellos y lectores electrónicos de placas de matrícula”<sup>31</sup>, lo cual permitiría localizar fácilmente en los dos puntos de entrada la falsificación a documentos y por ende atacar en mejor forma este problema.

De esta forma se observa por parte de las dos autoridades la intención y creciente necesidad de disminuir la problemática que implica la frontera norte para ambas naciones. En este tenor, nos trasladamos al siguiente análisis del pretendido acuerdo migratorio.

## **2. LA REGULARIZACIÓN DE LOS MEXICANOS INDOCUMENTADOS QUE SE ENCUENTRAN EN ESTADOS UNIDOS**

En la actualidad se calcula que la población de origen hispana que reside en Estados Unidos es de 35.3 millones de personas, lo cual representa el 12.44% de la población de ese país, y de esa cifra 23 millones de personas son de origen mexicano, es decir un poco más del 22% de la población de México.<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup> Anuario Estadístico 2000 del Servicio de Inmigración y Naturalización –INS–Año Fiscal 2000.

<sup>31</sup> Plan de Acción de la Asociación. *Op. Cit.*, p. 2

<sup>32</sup> Acercamiento al Mercado Hispano de Estados Unidos 2003, en [www.laneta.apc.org/fsma/Evento.htm](http://www.laneta.apc.org/fsma/Evento.htm)

De esos 23 millones de personas de origen mexicano, en el 2000 se estimaba que 3 millones eran indocumentados. De esta forma con la llegada de Vicente Fox a los Pinos, se planteó la regularización de los mexicanos indocumentados que residían en Estados Unidos. Propuesta que fue bien acogida por varios funcionarios mexicanos, entre ellos, por el entonces Canciller Jorge Castañeda, quien integró esta iniciativa para que se firmara junto con otros puntos al acuerdo migratorio.

Cuando esta propuesta se planteó a la contraparte norteamericana<sup>33</sup>, el presidente Bush señaló que su país no otorgaría ninguna amnistía y se buscaría algún otro medio para atacar el problema migratorio.

Con esa declaración se suscitó polémica en torno a esta iniciativa. Funcionarios, académicos, empresarios, además de organizaciones que están en pro y contra de la migración, dieron sus puntos de vista al respecto, argumentando que sería algo difícil de concretar a corto plazo e inclusive en un lapso más amplio.

El mandatario mexicano en su visita por Estados Unidos en el 2001, en entrevista con el Washington Post, reconoció que era difícil lograr el acuerdo y la regularización de personas en un lapso tan corto, ya que se necesitaba crear un consenso entre las dos legislaturas (mexicana y estadounidense) para lograr algo, además añadió que “el gobierno del presidente Bush acaba de comenzar. El mío esta comenzando. Yo creo que dentro de cuatro a seis años tendremos algo que de verdad será valioso”.<sup>34</sup>

Varios legisladores estadounidenses se pronunciaron en contra de esta propuesta, “no vamos a premiar con un residencia a quienes hicieron algo ilegal”.<sup>35</sup> Mientras que su contraparte argumentó que los inmigrantes ayudaban

---

<sup>33</sup> Es necesario señalar que en un principio la propuesta de Vicente Fox era que se le otorgara amnistía a los indocumentados, sin embargo el término fue mal utilizado por lo que se cambió por el de regularización.

<sup>34</sup> “Acuerdo migratorio tomará años: Fox”, BBC Mundo.com, en [www.news.bbc.com/hi/spanish/latin\\_america/newsid\\_1525000/1525122.stm](http://www.news.bbc.com/hi/spanish/latin_america/newsid_1525000/1525122.stm)

<sup>35</sup> *Idem*

a la recuperación económica de ese país, pagando impuestos, sin gozar de los beneficios que de ello se pudiera derivar.

Senadores del gobierno estadounidense propusieron formas alternas para regular la situación migratoria de los ilegales. Una de ellas fue la propuesta por parte del líder de la mayoría demócrata del Senado de Estados Unidos, Thomas Daschle de ampliar la sección 245 (i)<sup>36</sup>, la cual en un principio fue bien recibida por el presidente Bush, quien a principios del 2001 envió una carta al líder de la Cámara de Representantes sobre la legislación para ampliar la ventana creada bajo la sección en comento, de la Ley de Inmigración y Nacionalidad<sup>37</sup>, la cual no fue aprobada por el Congreso.

Con ello, se cerraron las puertas para miles de indocumentados que pretendían regular su calidad migratoria.

Después de la negativa por parte del Congreso estadounidense de no ampliar la vigencia de la sección 245 (i), se dieron algunos cabildeos por parte de grupos de poder, uno de ellos fue el sindicato AFL-CIO liderado por John Sweeney, quien clamaba apresurar una reforma migratoria, así como exigir “la total protección de sus derechos laborales, sin importar el estatus migratorio<sup>38</sup>”, para que el tema de la legalización siguiera vigente. No obstante, después del once de septiembre esos intentos fueron fallidos debido a que el tema de la seguridad nacional retomó su importancia en el país.

Ahora bien, es necesario mencionar que este tópico es sumamente complejo, puesto que el gobierno mexicano, al intentar abrir oportunidades para la legalización de sus connacionales indocumentados, también generó expectativas para que varios grupos latinos que se encuentran en las

---

<sup>36</sup> La cual propone que indocumentados en ese país puedan aplicar para ser residentes en ese país, proporcionando la documentación requerida sin la necesidad de salir del país. Para mayor información consultar: U.S. Citizenship and Immigration Services, <http://uscis.gov/graphics/services/residency/245doj.htm>

<sup>37</sup> Texto de una carta del Presidente Bush al Líder de la Cámara de Representantes sobre la legislación para ampliar la ventana creada bajo la sección 245 (i) de la Ley de Inmigración y Nacionalidad en <http://www.usembassy-mexico.gov/sp010503life.html>

<sup>38</sup> Exigen a Bush reforma migratoria, en <http://www.reforma.com/nacional/articulo/185519/>

“sombras” en ese país tuvieran la misma oportunidad que esa mayoría minoritaria, lo cual aún parece muy lejano.

En la 41 Reunión Interparlamentaria México - Estados Unidos, sostenida entre legisladores mexicanos y sus homólogos en mayo del 2002, se trató la importancia que tiene la legalización de los indocumentados mexicanos; sin embargo, la parte norteamericana argumentó que resultaría difícil llegar a un acuerdo puesto que la migración esta ligada a asuntos de seguridad nacional después de lo ocurrido en septiembre, aún sabiendo que los migrantes ayudan a generar “100 millones de dólares a la economía del vecino país<sup>39</sup>

En este sentido podemos concluir que definitivamente la regularización de indocumentados es de suma importancia para los dos países, sin embargo aún existe reticencia por parte del gobierno de Estados Unidos por concretar este tema, ya que aunado al tópico de la seguridad nacional se suman otros factores importantes que en su momento han impedido el logro de esta propuesta. Uno de ellos es la petición por parte de otras minorías de que la legalización sea más incluyente, y por ende se vuelva más compleja su resolución aún cuando exista diálogo y cabildeo por parte del gobierno y de otros grupos de poder en ese país.

Sin embargo existen vías alternas que aún se están explorando, para regular, y mejorar la calidad de vida de los inmigrantes en Estados Unidos. Una de ellas es la propuesta del gobierno mexicano de crear un nuevo Programa Bracero que, como su nombre lo indica, permita que trabajadores mexicanos vayan a laborar a ese país por un determinado periodo y regresen a su lugar de origen, lo cual analizaremos brevemente en el siguiente apartado.

---

<sup>39</sup> Acuerdo migratorio a largo plazo: legisladores de EU, La Jornada, Política, Pág. 7, 19 de mayo del 2002.

### 3. PROGRAMA DE TRABAJADORES TEMPORALES

El primer acuerdo migratorio tuvo lugar justo después de terminada la Primera Guerra Mundial, sin embargo el acuerdo de mayor relevancia se concretó a finales de la segunda gran guerra, terminando en el año de 1964.

Después de ese periodo se perdió la intención (al menos por parte del gobierno estadounidense) de firmar un nuevo acuerdo migratorio, ello debido en parte a que no existían las mismas condiciones (ni necesidades de parte de Estados Unidos, si se contextualiza) en ese país para entablar conversaciones al respecto.

Una de las consecuencias de este “desentendimiento” entre las dos autoridades, fue que la migración indocumentada hacia ese país creciera, ya que la demanda de mano de obra para trabajos que los nativos no ejercían, seguía creciendo, por ende los empleadores reclutaban migrantes indocumentados a pesar de haber estado prohibida la contratación de ilegales. Así, en la etapa que siguió al acuerdo migratorio aumentó la migración a ese país debido a que persistía la demanda de trabajo.

Ahora bien, en la década de los noventa y en la actualidad, observamos que no existe disminución en los cruces ilegales hacia la frontera norte. De hecho varios analistas aseveran que la falta de coordinación entre los dos gobiernos pudo provocar este factor.

De esta forma, organizaciones no gubernamentales y sindicatos que se oponían a cualquier intento por legalizar o regular la migración, se pronunciaron a favor de llegar a un acuerdo que formalice la relación con los migrantes, ya que se argumenta que son un sector importante que contribuye a la economía estadounidense.

Una solución para muchos es la firma de un nuevo acuerdo migratorio; sin embargo para muchos legisladores conservadores y para organizaciones no gubernamentales, esto no sería la solución, ya que mencionan, que si bien, con un acuerdo migratorio se podría tener control de quien entra y quien sale

del país y cuantos permanecen por un determinado tiempo, la migración incrementará o continuará tal y como la experiencia lo demuestra.

La puesta en marcha de un nuevo acuerdo migratorio puede ser viable siempre y cuando responda al contexto actual, ya que existe demanda de trabajo en el país vecino. Además con la firma de un acuerdo se podrían sentar las bases para poner claras las condiciones en las cuales el migrante mexicano trabajaría en ese país para evitar las continuas vejaciones y violaciones por parte de los empleadores, en cuanto a derechos humanos y laborales se refieren.

Lo necesario es encontrar la forma para que los migrantes que vayan a laborar regresen a su país en caso de que el programa temporal no se extienda, condición que no sólo tendrá que postular el gobierno estadounidense, sino que las autoridades mexicanas tendrá que lograr para que en un futuro a mediano o largo plazo se pueda efectuar, sin repetir las experiencias pasadas.

Finalmente, la propuesta promovida por el gobierno mexicano se refiere a la creación de un Acuerdo Bracero Temporal, similar al firmado en 1942. No obstante, se pretende que en éste se ponga mayor énfasis a la protección de los derechos laborales y humanos.

#### **4. INCREMENTO EN EL NÚMERO DE VISAS PARA MEXICANOS**

Uno de los temas incluidos dentro de la agenda bilateral con Estados Unidos en la cuestión migratoria, es el referente al aumento de visas para mexicanos.

México forma parte de los países que están dentro del sistema de cuotas, esto es, que a nuestro país se le destina 20,000 visas anuales para trabajadores bajo la categoría "H".

En este sentido, lo que buscan las autoridades mexicanas es lograr un aumento de visas para los nacionales que pretenda ir a laborar a ese país. Petición que se estima congruente dada la demanda que existe en esa nación por parte de empleadores para el sector agrícola. En los últimos años se ha incrementado la expedición de visas H2-B, las cuales son otorgadas a trabajadores temporales no agrícolas.

Dado el intenso acercamiento entre los dos países y el gran intercambio comercial existente, se hace cada vez más latente la necesidad de contar con este tipo de visas. El gobierno mexicano debe impulsar esta petición, ya que es un tema de menor complejidad al contrario de la propuesta para la creación de un programa temporal de trabajadores. Si se estudia a fondo esta posibilidad, resultaría benéfico para ambos, puesto que al conceder una visa a un trabajador se tendría mayor seguridad que existe un empleador que lo solicita, además que estaría identificado (por cuestiones de seguridad) e ingresaría al país legalmente.

Los datos indican que “la mitad de los 1.6 millones de trabajadores agrícolas que hoy laboran en Estados Unidos son extranjeros indocumentados y la mayor parte proviene de México (...) un promedio de 85 por ciento de la totalidad de los trabajadores agrícolas son mexicanos”<sup>40</sup>

Otro factor que el gobierno de George Bush debe considerar es que, México no sólo es su vecino, sino que es su socio comercial y por ende ello debería representar un punto más a favor del gobierno mexicano para que esta propuesta se pueda concretar en un corto plazo, dada la intensa interdependencia existente entre los dos países.

---

<sup>40</sup> Mónica Vereá, “Migración Temporal”, *Op. Cit.* p. 133

## DIFERENTES TIPOS DE VISAS BAJO LA CATEGORIA NO INMIGRANTE EN ESTADOS UNIDOS

Categoría	Descripción
B	Visitantes por placer y por negocios.
D	Miembros de transporte aéreo, marítimo y ferroviario.
E	Comerciantes e inversionistas bajo ciertos tratados internacionales. Disponible para extranjeros de países que son signatarios de un tratado comercial con EU, empleados por compañías extranjeras que están invirtiendo cantidades significativas de dinero o que están comprometidos con negociaciones comerciales importantes.
H	Trabajadores temporales especializados y de baja capacitación.
I	Representantes de medios de comunicación.
J	Visitantes con un intercambio específico de estudio o entrenamiento. Puede ser admitido por un año con posibilidad de una extensión de seis meses.
L	Transferencias intracompañías internacionales. Permite a las compañías internacionales transferir personal clave a su oficina estadounidense, subsidiaria o afiliada en EU hasta por cinco años. La Ley de Inmigración de 1990 establece que esta visa se puede otorgar hasta por siete años en una posición ejecutiva o de alta dirección.
O*	Trabajadores con capacidades extraordinarias.
P	Artistas y atletas.
Q	Participantes en intercambio cultural.
R	Religiosos.
TC	Trabajadores profesionales bajo el Acuerdo de Libre Comercio con Canadá.
TN	Trabajadores profesionales bajo el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

**Fuente:** Mónica Vereza, Migración temporal en América del Norte, Propuestas y Respuestas, *Op. Cit.*, p. 132

## 5. PROMOCIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO EN LAS REGIONES EXPULSORAS DE MIGRANTES.

El Grupo de Trabajo de Alto Nivel sobre Migración acordó crear una alianza pública-privada, conocida como Sociedad para la Prosperidad, la cual tiene como objetivo primordial, incentivar la expansión del sector privado en México y promover el crecimiento del libre mercado y el bienestar económico y social, particularmente en las regiones expulsoras de migrantes.

Entre las principales estrategias de esta Sociedad destacan:

- a) Ampliar el acceso al capital: Eliminar los obstáculos que impiden el libre flujo de capital hacia México, particularmente en la regiones menos desarrolladas.
- b) Transferencia de Tecnología y Mejora de procesos: Ampliar el acceso a la información y al conocimiento.

- c) Desarrollo de Capacidad instalada para el futuro: Promoción de las inversiones en infraestructura física y capital humano en México.
- d) Vinculación de Instituciones con metas comunes.
- e) Nuevas inversiones / Proyectos piloto.<sup>41</sup>

En este tenor, se estima de suma importancia los tres últimos incisos, - sin restarle importancia a los dos primeros-, sin embargo, se considera viable la promoción de inversiones tanto en infraestructura como en capital humano, ya que actualmente el patrón de migrantes ha cambiado.

Anteriormente sólo emigraban personas del campo, situación que se ha ido modificando paulatinamente. Ahora muchos mexicanos emigran en búsqueda de empleos mejor remunerados. Por lo tanto, si se genera una mayor inversión en infraestructura para crear y mejorar los empleos existentes en el país, se podría reducir considerablemente el número de migrantes que se dirigen a Estados Unidos.

Estas estrategias contienen una serie de propuestas, que si son llevadas a la práctica resultarían de gran beneficio para la comunidad mexicana, ya que incluye iniciativas concretas en varias áreas, entre las cuales destacan las de vivienda, agricultura, infraestructura, remesas, comunicaciones, financiamiento para el desarrollo y tecnologías de la información, como se había comentado anteriormente.

Específicamente las propuestas formuladas por esta Sociedad para la Prosperidad, son las siguientes:

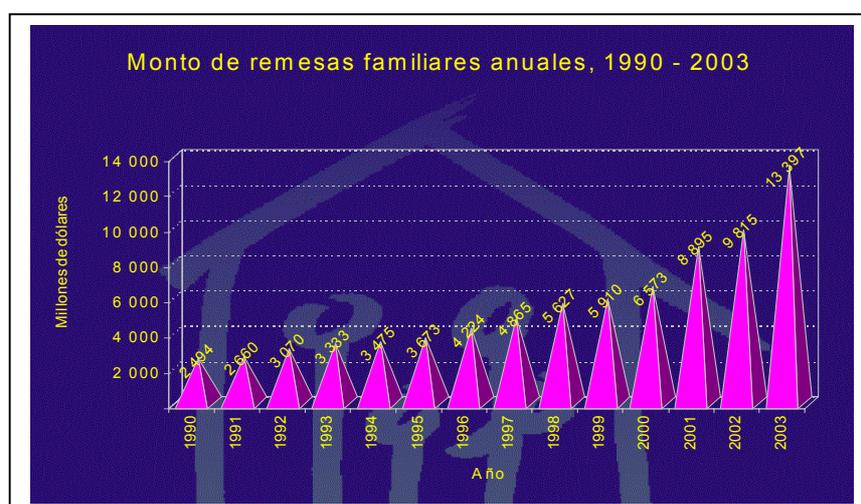
- Reducir los costos en el envío de remesas de mexicanos y México-americanos residentes en los Estados Unidos a sus poblaciones de origen, de forma tal que sus familias reciban una mayor proporción de sus salarios tan arduamente devengados.

---

<sup>41</sup> Sociedad para la Prosperidad, Carpeta de la SRE, julio 2003.

- Incrementar el acceso a capitales para los empresarios mexicanos, a fin de que puedan establecer empresas y crear más y mejores empleos.
- Promover el fortalecimiento y desarrollo del sistema financiero rural en México incluyendo programas de asistencia técnica, innovación en instrumentos y productos financieros, promoción de inversiones, la reestructuración de las instituciones y servicios financieros agrícolas, el intercambio de experiencias entre asociaciones agrícolas sobre evaluación de proyectos y colocación de créditos, así como la instalación de cajeros automáticos en las zonas rurales del país.
- Incrementar las inversiones en vivienda y crear un mercado secundario de hipotecas, de forma tal más mexicanos adquieran vivienda propia.
- Estimular la inversión del sector privado para el desarrollo de la infraestructura en sectores claves como transporte, energía eléctrica y telecomunicaciones.

En lo que respecta a la disminución del costo para el envío de remesas, se puede decir que ha existido un logro importante, ya que la interdependencia en este sentido ha sido positiva, debido a que se ha obtenido cooperación por parte de los dos gobiernos en este tópico. La parte estadounidense logró que el sistema bancario aceptara las matrículas consulares como identificación para que a los migrantes mexicanos se les permita abrir cuentas con lo cual, se ve reducido significativamente el costo por envío de remesas el cual ascendió en el 2002 a nueve mil millones de dólares.



Fuente: Elaboración del CONAPO con datos del Banco de México, indicadores económicos, varios años.

Por su parte las autoridades mexicanas han logrado que se obtenga un reconocimiento de varios estados de la Unión Americana a la matrícula consular como un documento con alta confiabilidad, simplemente en el 2001 “la Secretaría de Relaciones Exteriores emitió 664 mil 460 matrículas en todos sus consulados.”<sup>42</sup>

Con ello, podemos aludir al éxito que tuvo el gobierno mexicano, en particular la cancillería, por obtener este reconocimiento a través del *lobby* que realizaron sus representantes en el exterior ante autoridades norteamericanas, sin embargo, aún faltan varios obstáculos por superar, como lo es la defensa de los derechos humanos y laborales de los migrantes mexicanos en ese país.

En lo que respecta a los demás incisos de los objetivos de la Sociedad para la prosperidad, el gobierno de México tendrá un ardua labor por realizar para la creación de empleos, de viviendas y generar condiciones propicias para la inversión del país, no sólo para la inversión externa, sino para que empresarios mexicanos puedan generar trabajos en las zonas expulsoras de migrantes.

Existen varios paisanos que regresan al país como grandes empresarios y coadyuvan a la generación de empleos, o bien, a través de las remesas que envían aportan cantidades que en muchas ocasiones sirven a los municipios para la creación o mantenimiento de obras públicas, con lo que se genera una inversión para el país en las zonas marginadas.

## REFLEXIONES

En este segundo apartado se ha podido observar que a lo largo de los años en la relación bilateral México – Estados Unidos siempre se han presentado problemas de toda índole, sociales, económicos, políticos, y estos se ven reflejados en la historia de la relación bilateral que con el paso de los

---

<sup>42</sup> Reconoce los Ángeles la Matrícula Consular Mexicana como documento oficial de identificación, DGCS, Comunicado de prensa Núm. 089/02, SRE, 14 de mayo del 2002.

años siguen vigentes, como es el caso de la disputa -aún existente- por el agua, y en particular por la prevaeciente migración que existe hacia ese país.

Se ha realizado un breve conteo de los acercamientos y problemas que a través de décadas ha caracterizado a esta relación, de ello concluimos que si bien hasta antes de la década de los noventa había prevaecido una falta de coordinación y de diálogo entre las autoridades de ambos lados de la frontera en la cuestión migratoria, fue la firma del TLCAN que sentó las bases para futuras negociaciones. Es precisamente este contexto el que demuestra la intención del gobierno mexicano por otorgarle mayor énfasis a la resolución de la problemática de su frontera norte.

Los diplomáticos mexicanos no lograron su inclusión en las negociaciones de este Tratado, no obstante, aunque ello pareciera en su momento un fracaso de la diplomacia mexicana, fue un intento que sentó las bases para que el tema no quede en el olvido.

En el año 2000, con la llegada al poder del nuevo presidente electo de México, el tema nuevamente volvió a tomar importancia en la agenda de política exterior del país y por primera vez se logró la inclusión de este fenómeno en la agenda bilateral con Estados Unidos.

En este sentido, es necesario recalcar la idea de que el bono democrático tuvo gran injerencia para que algunos funcionarios de Estados Unidos se flexibilizaran con un tema tan álgido.

Desde el inicio, se denota que en el primer año de la administración foxista, la migración se coloca como uno de los asuntos prioritarios para ambos países, y se generan una serie de propuestas encaminadas a salvaguardar los derechos humanos y laborales de los migrantes mexicanos en el exterior, el primer paso lo dio el gobierno mexicano al proponer la firma de un acuerdo migratorio sumamente exigente.

Esta propuesta generó que el tema se colocará en una de las principales discusiones en ambos países, con los ánimos de atacar la problemática de raíz.

Para ello, el gobierno mexicano en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo, creó la Oficina Presidencial para Mexicanos en el exterior, encabezada por Juan Hernández. Lo cual constituyó un paso importante “per se”, para atender la cuestión migratoria en el norte del país. Sin embargo, poco tiempo después de ser creada, la oficina tuvo que cerrar.

En lo referente a la atención que durante el periodo Castañeda se brindará a la cuestión migratoria dentro de la política exterior mexicana, podemos decir, que si bien, si fue uno de los temas que tuvieron mayor relevancia durante los dos primeros años, también se puede señalar que para Estados Unidos el tópico había logrado generar interés en la esfera política, el esfuerzo que la diplomacia mexicana había realizado se desmoronó con el incidente del 11 de septiembre.

Lo que respecta al cuerpo del pretendido acuerdo migratorio, podemos afirmar que era muy ambicioso y dada la complejidad del asunto, en los dos primeros años de la administración foxista no se pudo concretar, aunado a ello, se presentaron factores externos que no permitieron que continuara en boga en la agenda de Estados Unidos, y por ende éste quedara relegado en segundo término.

Sin embargo, es necesario recalcar que la propuesta original que planteara Castañeda para que en su conjunto se firmara fue y sigue siendo de vital importancia para México. Para ello es relevante que se continúe prestando interés al tema y se busquen los canales necesarios para cabildear con el vecino del norte para que no se pierda de vista este fenómeno.

En este supuesto, el cabildeo en Estados Unidos es de suma importancia para lograr los objetivos planteado. Así, la diplomacia mexicana tendrá que hacer uso de sus mejores negociadores para buscar que el tema

migratorio retome la importancia que a principios de ambas administraciones había adquirido.

La estrategia de negociación debe ser tratada en diferente forma, ya que el actual contexto así lo demanda. Se tiene que cambiar la base de negociación, la idea de “the whole” enchilada, por unos chilaquiles, para que cada uno de los puntos contenidos en la propuesta original se vayan concretando uno por uno. Cabe señalar que varias ideas plasmadas en las negociaciones continúan con vida, como lo es la Sociedad para la Prosperidad.

En lo que respecta a la labor del gobierno mexicano en la promoción de defensa de los derechos humanos y laborales de los connacionales en el vecino del norte, es conveniente precisar que la ardua tarea que realizan los representaciones consulares de México no es suficiente, bien es cierto, que en los últimos años se ha tenido un desempeño mejorable en cuanto a los servicios que ofrecen a la comunidad mexicana, también es cierto que si la SRE<sup>43</sup>, tuviera una mayor coordinación con otras instancias federales y locales ayudaría mucho en el sentido que se definirían los papeles a realizar de cada institución.

En el plano interno, es urgente la creación de un sistema eficiente que logre coordinar las operaciones de repatriación de personas, de cadáveres, y en muchos de los casos, coordinación entre Consulados, Delegaciones de la SRE, Oficinas de Atención a Migrantes establecidas en los estados por parte de la SEGOB, intercambio de información entre el INAMI y las demás instancias que trabajan sobre este tópico para que realice un cabal seguimiento para generar acciones que castiguen a las mafias que trafican con personas.

Asimismo, se debe identificar a las asociaciones que existen y operan en todo el país extorsionando a los migrantes a través de promesas de conseguirles visa, pasaporte y trabajo en Estados Unidos.

---

<sup>43</sup> En este sentido, se señala a la SRE por ser ella la encargada de la política exterior y la que a su vez encabeza la protección de los mexicanos en el exterior.

El gobierno mexicano no ha puesto mayor atención al asunto, lo cual constituye una situación preocupante ya que se debería tener concordancia con los intereses nacionales dentro y fuera el país, por ende este tema debe ser tratado con urgencia.

## **CAPÍTULO 3**

### **FACTORES EXISTENTES EN LA RELACIÓN MÉXICO – ESTADOS UNIDOS: SU REPERCUSIÓN COMO IMPEDIMENTO PARA LA FIRMA DE UN ACUERDO MIGRATORIO.**

#### **3.1 FACTORES**

A raíz de la caída del muro de Berlín, el sistema bipolar que había prevalecido cambió, tornándose poco a poco en uno global o multipolar. En este sentido existen dos vertientes teóricas. Una de ellas aboga por un mundo multipolar – que sustituyó al bipolar- con varios centros de poder: Europa, Asia y Norteamérica. La otra postula la idea de un mundo unipolar, que refuerza la tesis del siglo americano con los Estados Unidos como el único poder indiscutible

Esta segunda teoría confirma la idea que ha imperado en Estados Unidos para señalarse a sí mismo como el gran hegemón y paladín de la democracia en el siglo XX. Muestra de ello son las estrategias que han guiado a la política exterior estadounidense en el pasado siglo –y en el actual- reafirmando su actuación unilateral a partir de los atentados del once de septiembre.

En este último capítulo se analizan cuáles fueron los factores que intervinieron para no concluir un acuerdo migratorio entre Estados Unidos y México.

Estudiosos de las relaciones bilaterales atribuyen –o al menos atribuyeron en su momento- el fracaso de la firma del tema en comento, a los ataques terroristas del once de septiembre, si bien este elemento tiene un gran peso en sí mismo; no fue el único que determinó el resultado negativo en la firma del acuerdo.

A continuación se señalarán otros factores que influyeron en el fracaso del acuerdo migratorio.

### **3.2 LA EXPERIENCIA HISTORICA ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS SOBRE MIGRACIÓN**

Con el arribo de la nueva administración en México al poder, se hicieron serias aseveraciones para la firmase firmara un acuerdo migratorio. Este hecho constituye un cambio de actitud nunca antes percibido por parte de la élite política, ya que históricamente la postura del país en torno al problema migratorio había sido de total y plena indiferencia, pese a algunas intervenciones que anteriormente se habían llevado a cabo en la materia.

Es necesario tomar en cuenta el factor histórico en materia de migración en la relación bilateral. Si bien, el tratamiento que cada uno de los dos países le ha otorgado a la migración en el pasado (cada uno por su parte), ello ha respondido a sus intereses inmediatos y al contexto que en ese momento lo determinara.

En este tenor, para México la protección a sus nacionales en el extranjero ha sido un factor importante. No obstante, el tratamiento que se le haya brindado.

Muestra de ello, fue la reticencia por parte de las autoridades mexicanas por firmar un acuerdo bracero en los años cuarenta, dado el amargo trato que recibieron los trabajadores mexicanos, durante la gran depresión en Estados Unidos a causa de la masiva deportación que realizaron las autoridades del país del norte (Operación Espalda Mojada) sin dar previo aviso a su contraparte acerca de las medidas que en ese momento se estaban llevando a cabo.

Ahora bien, durante el tiempo que estuvo vigente el acuerdo Bracero los líderes del gobierno mexicano, a través de los consulados, trataron de vigilar que las cláusulas y términos del mismo se respetaran tanto por parte de empleadores como de las autoridades de Estados Unidos. En muchos casos, en la práctica, los beneficios que estaban implícitos no surtieron efecto y en

este sentido el gobierno mexicano no hizo un reclamo para que se cumpliera lo pactado.

Cuando terminó la vigencia de este acuerdo, la migración hacia Estados Unidos continuó en gran escala, sin embargo, no existió respuesta por parte de México para desalentarla, debido a la desfavorable situación interna que se vivía en el país<sup>1</sup>. Por otra parte, los empleadores estadounidenses seguían contratando mano de obra mexicana ilegal, con lo cual se fomentó la migración.

El lapso que abarca de finales de los años setenta a principios de los noventa, no se registró un cambio de percepción por parte de los dos países para atacar esta problemática, (ninguno de los dos países le daba mayor importancia). Sin embargo, Estados Unidos emprendió acciones para desalentar la inmigración.<sup>2</sup> En este sentido, la atención que pueda representar para el vecino del norte el tema migratorio, responde a los intereses que en ese momento tenga.

En ese transcurso, para México, el tópico no constituía un lugar preponderante al cual destinar importancia, era algo que estaba ahí, incómodo, con necesidad de ser atendido. Sin embargo las líneas de acción de la política interna y externa se caracterizaron por una gran pasividad. Ante hechos innegables como el aumento de muertes en la frontera norte, vejaciones por parte de empleadores hacia los inmigrantes ilegales, violaciones de derechos humanos.

Ahora bien, entrada la década de los noventa, la situación tuvo un giro moderado, en el sentido de que si bien líderes, organizaciones, legisladores y la opinión pública estadounidense exacerbaron su xenofobia ante los inmigrantes, plasmándola en propuestas tales como la 187 en California,

---

<sup>1</sup> En este contexto, recordemos que se estaba registrando un cambio al modelo de sustitución de importaciones y la economía no estaba en su mejor momento, por ende, el gobierno no podía desalentar la migración dada la falta de empleos en el país.

<sup>2</sup> A través de leyes para frenar la inmigración, militarización de la frontera, entre otras.

México protestó ante esos acontecimientos porque los inmigrantes estarían mayormente desprotegidos de lo que ya estaban.

Además, en las negociaciones que en esa década se realizaban para firmar el TLCAN, se pretendió incluir al tema migratorio, lo cual no tuvo un resultado positivo. Sin embargo este hecho constituye un gran cambio de mentalidad por parte de los líderes mexicanos, ya que como se ha podido observar, el fenómeno es bastante añejo y no se le prestaba atención y por ende este intento fue de gran relevancia a pesar de la negativa por parte de la contraparte norteamericana.

En esos momentos se intentó cabildear este tema, por la imagen que se estaba generando de México en el exterior durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, y fue ello precisamente lo que permitió que al tema se le prestara mayor importancia.

Durante la presente administración se ha observado la clara intención de darle un tratamiento al problema migratorio. Un logro de ello es la inclusión del tema en la agenda bilateral.<sup>3</sup> Esto en parte fue obtenido por el bono democrático que al principio de la administración foxista la elite en el poder supo aprovechar adecuadamente.

Como resultado de este cambio de actitud en torno al tema, diversos actores políticos internos en Estados Unidos modificaron su posición en torno a la migración<sup>4</sup>, con una visión positiva, expresando su apoyo al intento por regular el flujo migratorio. Además concedieron un voto de confianza para modificar el status de los inmigrantes ilegales y ver con buenos ojos la firma de un nuevo convenio temporal entre los dos países, situación que en el primer año de ambas administraciones era bien acogido.

---

<sup>3</sup> En este sentido se creó el Grupo de Alto Nivel para negociaciones migratorias, por ambos gobiernos . Se puso en marcha el Plan para la seguridad fronteriza en el 2001.

<sup>4</sup> Se ha podido observar que en tiempos anteriores, como la década de los noventa se exacerbaban los sentimientos nativistas, actitudes xenofóbicas en contra de los inmigrantes, en la mayor parte de los niveles de gobierno, así como en la sociedad civil norteamericana.

La relación histórica entre Estados Unidos y México en torno a la migración, ha sido turbulenta, de desencuentros, desentendimientos y negación; en algunos casos el vecino del norte se ha tratado de ocupar del problema cuando éste es de su interés, de forma unilateral con acciones que no han permitido una mejoría en el tema.

Por su parte México, en varias ocasiones ha reclamado el maltrato brindado a los migrantes por parte de autoridades estadounidenses. Legisladores mexicanos, y la sociedad civil en general perciben el problema de una forma en donde los únicos responsables de lo que sucede en la frontera norte son los “yanquis”, sin embargo, esta concepción necesita ser transformada, no sólo por parte de la opinión pública mexicana, sobre todo por las autoridades en turno, en esta lógica me permito citar a Enrique Canales, con quien se comparte su afirmación:

“Hoy por hoy, tan sólo lamento que todos los días miles de mexicanos huyen a Estados Unidos y nosotros seguimos babeando sin meternos a fondo a producir resultados. Bueno nos estamos quejando de que los gringos maltratan a nuestros migrantes, bien, pero ¿eso es construir una patria productiva y generosa?”<sup>5</sup>

Finalmente, es necesario señalar que precisamente esta relación histórica (en la cuestión migratoria) es la que en muchos casos y en mucho tiempo no ha permitido que se generaran encuentros entre los dos gobiernos para afrontar un tema que debió ser tratado desde hace tiempo, y en este sentido, ese historial aún constituye un obstáculo para que se puedan generar acuerdos entre ambos países.

Por ello es de suma importancia que la elite en el poder, traten de abordar el problema de manera conjunta, sin señalar en cada momento los errores del pasado, más bien, proponer para que se logre un entendimiento que a su vez daría paso a acciones que contribuyan al bienestar de los migrantes, así como la construcción de una frontera ordenada.

---

<sup>5</sup> Enrique Canales, Huyen de México, Reforma, Nov. 7 2002

### **3.3 ATAQUES TERRORISTAS DEL ONCE DE SEPTIEMBRE: IMPLICACIONES PARA LA FIRMA DEL ACUERDO MIGRATORIO**

“Ahora todas las naciones del mundo  
tienen que tomar una decisión:  
están con nosotros o con los terroristas”.

*George Bush, en su mensaje al  
Congreso Estadounidense, 20 septiembre 2001*

Antes del martes negro que vivió Estados Unidos, la agenda internacional de cada país se centraba en temas particulares de acorde a su Interés nacional. Se creía que el orden internacional prevaleciente continuaba siendo cada vez más interdependiente y curiosamente se pensaba que entre los Estados existía estabilidad, orden y por ende una creciente cooperación entre los actores internacionales.

Entre los principales debates a nivel internacional, se encontraba la desaparición de fronteras así como la evolución de conceptos como el de la seguridad. Analistas y estudiosos en la materia, argumentaban que se tenía que modificar su campo de acción a uno mayor, es decir, abordar otros temas que se podrían incluir dentro del concepto de seguridad, como lo es el tema ambiental, por ejemplo, para dejar atrás la idea de seguridad como se vivió durante la guerra fría.

Así, los atentados terroristas afectaron la cotidianidad de los actores internacionales, provocando, que los Estados cambiaran sus agendas además de que temas como el de seguridad inundara las arenas mundiales, tanto en foros como en reuniones donde tópicos de esa índole no eran mencionados<sup>6</sup>.

De esta forma, observamos que si bien existió un reacomodo en los temas de interés nacional a nivel mundial, también lo fue en el ámbito bilateral y en este sentido los temas incluidos en la agenda que se tenía con Estados Unidos se vieron relegados por el de seguridad nacional.

---

<sup>6</sup> APEC, la Cumbre para el Financiamiento realizada en Monterrey, reuniones del G7, entre otros.

Esto a su vez provocó que las negociaciones y el interés de parte del gobierno estadounidense en la firma de un posible acuerdo migratorio quedará en el olvido.

Como seguimiento a una de las hipótesis de trabajo, podemos apreciar que si bien, los atentados terroristas cometidos en contra del corazón neoyorquino no son el único factor que hace que el acuerdo en comento continúe postergado, si constituyen un parteaguas en la actual relación bilateral; también es cierto, que tiene un peso importante, ya que ahora la cuestión migratoria en ese país se percibe desde otra perspectiva.

Esto es, que nuevamente regresaron actitudes xenofóbicas, nativistas en contra de los inmigrantes, además ciertos grupos conservadores pugnan por reformas migratorias tomando en cuenta la idea de que la inmigración a su país es sinónimo de terrorismo<sup>7</sup>.

Por lo cual, se torna problemático poner en la mesa de negociación el tema de una posible legalización para indocumentados o hablar de un nuevo convenio de trabajadores temporales, aunque esto es paradójico, por lo que más adelante se analizará brevemente.

Antes de los atentados, el presidente George Bush en declaraciones de prensa, había expresado que uno de los principales socios y amigos de Estados Unidos era México, y por ello se iba a trabajar en conjunto para atacar un problema que afectaban a ambos, el migratorio, en especial en la firma de un acuerdo que pretendía atacar el fenómeno de fondo.

Después del once de septiembre, el pronunciamiento de México en torno a la situación que había padecido su vecino fue lenta, tibia, nada propia de un amigo ni de un gran socio comercial. Situación que propició que al “gran amigo

---

<sup>7</sup> Mónica Vereá, El terror del terrorismo: cambios sustanciales en el debate migratorio estadounidense. Consecuencias para México, en José Luis Valadés Ugalde et. Al, Globalidad y Conflicto, Estados Unidos y la crisis de septiembre, CISAN / UNAM, México, 2002, p. 95

mexicano” se le dejara de percibir como tal –aunque Castañeda afirmará en su momento que la tardía respuesta no afectaba la relación bilateral-.

No obstante, se generaron complicaciones para la agenda bilateral, ya que ante la difícil y penosa circunstancia que sufría Estados Unidos, lo mínimo que pudo haber hecho el gobierno mexicano era dar una muestra de apoyo verbal a su principal socio comercial de manera inmediata.

Sin embargo, esto no sucedió y así quedaron atrás las “buenas intenciones” por parte de los estadounidenses por tener como principal aliado a su vecino del sur. De esta forma el panorama cambió para México ya que las pláticas en torno a la firma de un posible acuerdo quedó relegado por el de la seguridad.

Las reacciones por parte de la opinión pública y de grupos que se empezaban a mostrar en favor de reformas inmigratorias más justas para inmigrantes, así como una posible legalización de indocumentados tal y como los “presidentes de la Reserva Federal y del Comité Ejecutivo de la Federación Estadounidense del Trabajo-Congreso de Organizaciones Industriales (AFL-CIO) quienes atribuyeron públicamente a los inmigrantes un importante papel en el fuerte crecimiento económico en la última década”<sup>8</sup>, en ese país hicieron que cambiara drásticamente su actitud, argumentando que los inmigrantes eran los culpables de lo que en ese momento estaba viviendo su nación.

Por otro lado, grupos conservadores que se pronunciaban en contra de cualquier programa que beneficiara a los inmigrantes, aprovecharon para proponer políticas restrictivas a la inmigración, además de señalar que cualquier intento de reforma migratoria era de competencia de seguridad nacional, con lo cual provocaron que a los inmigrantes, no sólo mexicanos, se les percibiera como terroristas.

---

<sup>8</sup> Deborah Waller Meyers y Demetrios Papademetriou, Un nuevo contexto para la relación migratoria de México y Estados Unidos, Foreign Affairs en Español, Vol. 2, No. 1, p. 177

Uno de estos grupos es el de la Federación para la Reforma de la Inmigración en Estados Unidos, (FAIR por sus siglas en inglés), ya que “tradicionalmente han enarbolado razones económicas y socioculturales para restringir a inmigración. Pero ahora han cambiaron repentinamente la marcha y destacan la inmigración como amenaza a la seguridad nacional. Dan Stein, director de FAIR, indicó que seguir adelante con propuestas para legalizar a los inmigrantes no autorizados en Estados Unidos pondría en peligro la seguridad nacional. (...)”es lo mismo que jugar a la ruleta rusa con nuestra seguridad nacional.”

Otro grupo que concibe a la migración de manera similar al FAIR es el Center for Immigration Studies (CIS, por sus siglas en inglés). Este Centro de investigaciones ha “aprovechado los ataques terroristas para exigir no sólo mayor control policial de la inmigración ilegal, sino también un freno a la inmigración legal, con el argumento de que si se deja entrar a menos gente habrá un momento de respiro que permita una puesta a punto de la infraestructura nacional de migración”.<sup>9</sup>

En todos los niveles de la sociedad estadounidense se generaron reacciones e ideas similares a las mencionadas anteriormente. El debate en esos momentos se centraba en torno a un mayor control de fronteras para tener seguridad y por ende restricciones a la entrada de inmigrantes.

La sociedad civil se organizó, formando grupos para cazar a indocumentados, y detener la inmigración ilegal, en noviembre del 2002, surgió Rescate de los Ranchos<sup>10</sup> y otro llamado Milicia Ciudadana Fronteriza, sólo por nombrar algunas muestras de la xenofobia en contra de los inmigrantes por considerarlos “vándalos” y para algunos, lo peor en la sociedad estadounidense

De esta forma, el presidente estadounidense George Bush, cambió drásticamente sus intenciones de firmar un acuerdo migratorio con México, muestra de esto, fue la propuesta que realizó ante el Congreso para restringir

---

<sup>9</sup> *Idem*

<sup>10</sup> Ramón Turcios Sevilla, Advierten de riesgos para ilegales en EU, Reforma, Nov. 18, 2002

el número de visas a la entrada. También creó ese mismo año, el Foreign Terrorist Tracking Task Force, comandado por John Ashcroft, incluyendo a personal del Departamento del Estado, el FBI, el INS entre otros para que trabajen en coordinación.

El Foreign Terrorist Tracking Task Force tiene como objetivo revisar la política migratoria, en especial, la asignación de visas temporales, dado que los terroristas ingresaron a ese país bajo esas circunstancias, sobre todo pondrán especial énfasis en las visas concedidas a estudiantes.<sup>11</sup>

Como resultado de varios debates internos en torno a un mayor control sobre la seguridad nacional, el presidente George Bush decidió crear un nuevo departamento de seguridad interna, también conocido como Homeland Security, el cual absorbió al INS. Así la política migratoria ha dado un giro de 360°, ya pasando de un “criterio humanitario, que privilegiaba la unificación familiar, a un criterio de seguridad,”<sup>12</sup> lo cual complica aún más la vida de los inmigrantes porque ahora son vistos desde otra óptica, ya que se les percibe como amenaza a la seguridad de los estadounidenses.

La base de negociación migratoria entre México y Estados Unidos, antes del once de septiembre lo constituía precisamente la migración como un problema de gran magnitud para ambos países. Después del once de septiembre el panorama cambió, ya que la migración dejó de ser un problema “enorme” para Estados Unidos.

Ahora la mayor preocupación es la seguridad nacional, la cual representa la principal prioridad para ese país. Así, se redujo el campo de negociación de la migración frente a una prioridad con dimensiones mayores, como lo es su seguridad nacional.

---

<sup>11</sup> Para mayor información visitar: [Bush announces creation of “Foreign Terrorist Tracking Task Force,](http://english.people.com.cn/english/200110/30/eng20011030_83505.html) en [http://english.people.com.cn/english/200110/30/eng20011030\\_83505.html](http://english.people.com.cn/english/200110/30/eng20011030_83505.html)

<sup>12</sup> Rafael Fernández de Castro, [Bush: y ahora que te necesitábamos débil](#), en Reforma, 7 de Nov., 2002

También la Cámara Alta y Baja estadounidense han propuesto una serie de lineamientos para resolver el problema de la migración, desde una concepción conservadora y con tintes restrictivos, los cuales se consideran convenientes mencionar a continuación:

- Como respuesta a los atentados terroristas, se pretende reforzar la seguridad nacional, por lo tanto, se puso en marcha una nueva era de militarización de la frontera tanto sur como norte, tal y como se había hecho en la década de los noventa. Digamos que la novedad en este sentido es que se está entrenando militarmente a la patrulla fronteriza, proyecto propuesto por el republicano James Traficant.

En este sentido, la Oficina de Administración y Presupuesto, autorizó una partida extraordinaria de 114 millones de dólares para mejorar la seguridad tanto en los aeropuertos como en los puntos fronterizos de alto riesgo.<sup>13</sup>

- Por otra parte se siguieron las recomendaciones que hiciera el jefe de estado estadounidense, en cuanto a dar un cabal seguimiento a la emisión de visas, así como la creación de una base de datos que contenga información sobre las entradas y salidas de toda persona que circule por ese territorio.
- Se estableció un mecanismo de tarjetas de identificación conocidas también como “INPASS”, con el cual se pretende establecer “identificadores biométricos, ya sea a través de la voz, la huella digital, la geometría de la mano o el patrón de la retina, para lograr una mayor seguridad sobre quien ingresa a territorio estadounidense”,<sup>14</sup> con el objetivo de que las personas que entren frecuentemente a ese país, les sea más fácil el acceso.

---

<sup>13</sup> Mónica Vereá, *Op. Cit.*, p. 100

<sup>14</sup> *Ibíd.*, p.102

Ahora bien, hemos podido observar que este factor ha tenido gran relevancia en la modificación tanto de la política interna como la externa en Estados Unidos, y también ha tenido la suficiente fuerza para modificar su agenda de política exterior. Con ello, la agenda bilateral sufrió un revés en materia migratoria, situándose así la seguridad nacional como prioridad y así se trató de incorporar este tópico dentro del mayor interés nacional de esa nación.

Así, después del 11-S, varios grupos conservadores concedieron a los inmigrantes y en particular a los indocumentados un nuevo sustantivo: terroristas<sup>15</sup>, criminales, lo cual ha hecho aún más difícil que las pláticas que se reestablecieron en noviembre del 2001 no sean tan fructíferas como se esperaba.

No obstante, la reanudación de las negociaciones en el 2001, constituyó un hecho importante, con lo cual nuevamente se apeló a la estrecha interdependencia y “amistad” –aunque un poco resentida- entre ambos gobiernos, de esta forma siguiendo los lineamientos de esta investigación, se observa que en un primer momento Estados Unidos actuó de manera unilateral al suspender las pláticas, y en un segundo momento creo firmemente que estas “negociaciones” en torno al acuerdo migratorio se reanudaron por la siguiente razón:

Estados Unidos necesitaba un “aliado” para cooperar en su principal interés nacional: su seguridad nacional y qué mejor con el vecino sureño con el cual comparte una frontera de más de 3,000 kms. De esta forma se le solicitó a México participar en la lucha en contra del terrorismo y éste lo ha hecho directa e indirectamente en diversas formas:

- a) Detener la inmigración proveniente de Centroamérica, así el gobierno mexicano está disminuyendo el número de visas

---

<sup>15</sup> Para mayor información ver reporte elaborado por el CIS, “The Open Door: How Militant Islamic Terrorists Entered and Remained in the United States, 1993-2001” en <http://www.cis.org/articles/2002/terrorpr.html>

otorgadas a migrantes provenientes de países como Guatemala, El Salvador, entre otros.<sup>16</sup>

- b) Se pretende crear una base de datos que se compartirá con Estados Unidos para detener a posibles terroristas.
- c) México proporcionó información acerca de posibles cuentas bancarias de terroristas buscados por Estados Unidos en el país, sin encontrar alguno existente.
- d) La Cancillería mexicana ha trabajado en garantizar un documento de identidad que sea confiable para los mexicanos a través de altas medidas de seguridad como lo es el pasaporte.
- e) Asimismo, la SRE continua expidiendo la matrícula consular, a través de ella se identifica a los mexicanos que residen legal e ilegalmente en Estados Unidos.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Ver Anexo Eventos de rechazos, aseguramientos y devoluciones

<sup>17</sup> Es necesario hacer hincapié en que algunos estados de la Unión Americana, no han aceptado el documento.

## MATRICULAS CONSULARES

La SRE expidió en el 2002, 1'040'934 matrículas consulares en Estados Unidos.

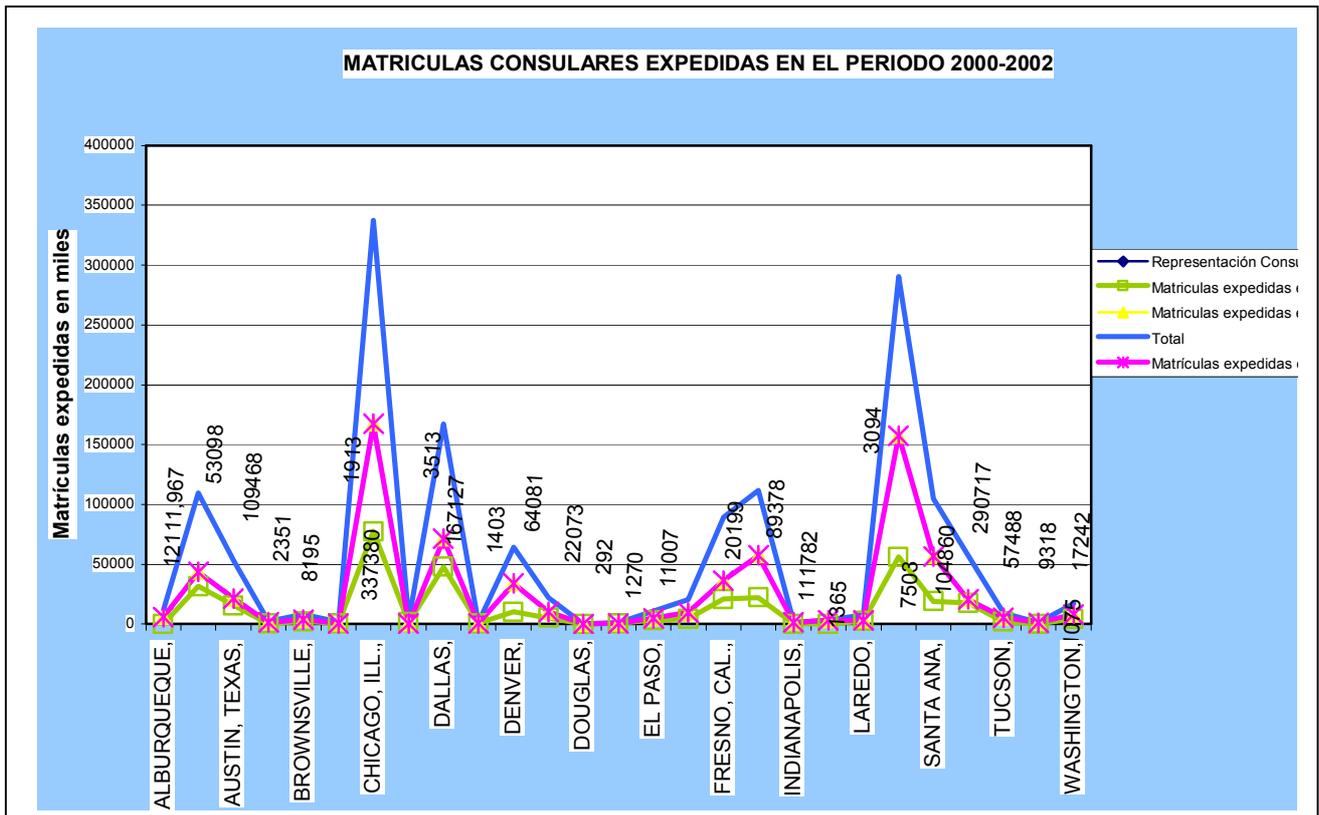
Representaciones Consulares en donde se expidieron mayor número de matrículas (2002)	Instituciones Bancarias Estadounidenses que aceptan la matrícula consular para apertura de cuentas	Beneficios Matrícula Consular	Ventajas que ha proporcionado la Matrícula Consular a mexicanos y/o autoridades estadounidenses
<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Chicago</li> <li>❖ Los Ángeles</li> <li>❖ Dallas</li> <li>❖ Houston</li> <li>❖ Santa Ana</li> <li>❖ San Francisco</li> <li>❖ San José</li> <li>❖ Phoenix</li> <li>❖ Sacramento</li> <li>❖ Fresno</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Wells Fargo</li> <li>❖ Bank of America</li> <li>❖ US Bank</li> <li>❖ Citibank</li> <li>❖ Washington Mutual</li> <li>❖ Union Bank of California</li> <li>❖ Banco Popular</li> <li>❖ First Bank of America</li> <li>❖ First National Bank</li> <li>❖ Grupo Suntrust Bank Inc.</li> <li>❖ United Americas Bank</li> <li>❖ Southern Community Bank and Trust.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Permite obtener cuenta de ahorros.</li> <li>❖ Acceder a una amplia red de cajeros y sucursales bancarias.</li> <li>❖ Realizar transferencias de dinero con una comisión mínima (\$3 dólares en promedio)</li> <li>❖ Que las familias de conacionales retiren envíos de dinero en bancos ubicados en México.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Más de 800 agencias policíacas de EUA la aceptaron como documento oficial, con lo cual se evita que los migrantes mexicanos sean sujetos de abuso o se vean obligados a utilizar documentos falsos.</li> <li>❖ Disminución en las detenciones de conacionales que incurren en faltas al reglamento de tránsito.</li> <li>❖ Desde el 2001 cuenta con medidas de seguridad para evitar su falsificación.</li> <li>❖ Es aceptada en 13 estados de EUA como identificación para la obtención de licencias de conducir.</li> <li>❖ Reconocida en todos los estados mexicanos como documento oficial.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por la DGPAC de la SRE

**MATRICULAS CONSULARES EXPEDIDAS EN LAS OFICINAS DE MÉXICO EN EUA**

<b>REPRESENTACION CONSULAR</b>		<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>TOTAL</b>
1	ALBURQUEQUE, N.V, EUA	2.967	6147	5962	12111.967
2	ATLANTA, GEORGIA, EUA	31515	34554	43399	109468
3	AUSTIN, TEXAS, EUA	15604	16176	21318	53098
4	BOSTON, MASS., EUA	391	567	1393	2351
5	BROWNSVILLE, TX, EUA	2065	2314	3816	8195
6	CALEXICO, CAL. EUA	574	731	608	1913
7	CHICAGO, ILL., EUA	77383	92688	167309	337380
8	CORPUS CHRISTI, TX, EUA	1463	1756	294	3513
9	DALLAS, TEXAS, EUA	47828	47928	71371	167127
10	DEL RIO, TEXAS, EUA	432	451	520	1403
11	DENVER, COLORADO, EUA	10168	20155	33758	64081
12	DETROIT, MICH., EUA	5085	6886	10102	22073
13	DOUGLAS, ARIZONA, EUA	90	74	128	292
14	EAGLE PASS, TEXAS, EUA	460	355	455	1270
15	EL PASO, TEXAS, EUA	3096	2980	4931	11007
16	FIDALEFIA, PA., EUA	4323	6197	9679	20199
17	FRESNO, CAL., EUA	20926	32176	36276	89378
18	HOUSTON, TEXAS, EUA	22166	32137	57479	111782
19	INDIANAPOLIS, INDIANA	APERTURA EN 2002	APERTURA EN 2002	1365	1365
20	KANSAS CITY, MISSOURI	APERTURA EN 2002	APERTURA EN 2002	3094	3094
21	LAREDO, TEXAS, EUA	2328	2114	3061	7503
22	LOS ANGELES, CAL., EUA	56033	77282	157402	290717
23	SANTA ANA, CAL., EUA	19065	29187	56608	104860
24	SEATTLE, WAS., EUA	17668	19282	20538	57488
25	TUCSON, ARIZONA, EUA	1756	2344	5218	9318
26	YUMA, ARIZONA, EUA	APERTURA EN 2002	APERTURA EN 2002	1075	1075
27	WASHINGTON, D.C., EUA	4336	4884	8022	17242
<b>TOTAL</b>		<b>344757.967</b>	<b>439365</b>	<b>725181</b>	<b>1509,303.97</b>

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por la DGPAC de la SRE



La retórica empleada por George Bush acerca de “limitar” la amistad con aquellos países que no apoyen su lucha contra el terrorismo, es muestra fehaciente de la visión histórica y la trayectoria política que ese país ha seguido a través del tiempo. En este sentido se observa un claro pragmatismo en cuanto a su proceder, y por ende reafirma que su nivel de actuación siempre será acorde a sus intereses nacionales inmediatos, resultado de esto, es la actitud unilateral desempeñada después de dichos ataques.

Así, cuando se recurre a la estrecha interdependencia en la relación bilateral observamos que ésta continúa siendo desigual, sobre todo en este nuevo periodo donde la seguridad nacional ha acaparado el escenario.

En este sentido, el gobierno mexicano deberá cabildear para dar empuje al tema migratorio, a la protección de los derechos laborales y humanos de sus connacionales.

Ahora bien, la paradoja de la que se hablaba anteriormente es que si bien en varios niveles de la sociedad estadounidense se percibe a la migración

como amenaza, diplomáticos mexicanos y funcionarios han sido precavidos en relacionar el binomio migración – terrorismo (seguridad), ya que sería aún más difícil conseguir resultados a corto y mediano plazo para la firma de algún tema incluido en el pretendido acuerdo migratorio.

No obstante, la disyuntiva se presenta debido a que si el gobierno mexicano aceptara la visión conservadora de que la migración está directamente relacionada con la seguridad y por ende puede ligar al terrorismo, entonces, México está contribuyendo directamente a la estrategia de seguridad nacional de la presente administración.

En este tenor, si se legalizara a los mexicanos indocumentados éstos dejarían de permanecer en la sombra, para estar debidamente identificados, así lo que el gobierno mexicano está realizando a través de la Cancillería es proporcionar un documento de identidad como lo es la Matrícula Consular a los migrantes mexicanos legales e ilegales que se encuentran en ese país; de esta manera se está proveyendo información al gobierno estadounidense para que los identifiquen y tengan la seguridad de que no son terroristas como muchos pudieran afirmar.

La esfera del poder en México, ha tenido una actuación no tan relevante como se esperara ante las reacciones de sus homólogos estadounidenses, en el sentido de tener un mayor cabildeo con la elite y grupos de presión estadounidenses.

Aunado a ello, el gobierno mexicano no propuso una alternativa ni generó una buena estrategia para que ese tema de interés nacional para el país quedara en el olvido. El Canciller mexicano seguía apostando todo a la “enchilada completa”. Meses después se optó por perseguir algunos objetivos de la propuesta original. Sin embargo, la reacción fue un tanto tardía debido a lo que para el país era una de sus principales prioridades en materia de política exterior, ya no lo era para Estados Unidos.

De esta forma, el factor once de septiembre ha sido clave para retrasar y posponer la firma del pretendido acuerdo migratorio, por las razones mencionadas con anterioridad. Se puede concluir que si bien no es el único factor que propició que el proyecto impulsado por Castañeda quedara relegado, si ha tenido un gran peso para que en Estados Unidos se perciba a la migración como sinónimo de terrorismo y por ende para que ésta quede circunscrita dentro de la esfera de seguridad nacional.

### **3.4 ACTUACIÓN DE MÉXICO EN EL CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS: ¿CONTRIBUCIÓN U OBSTÁCULO PARA EL IMPULSO DE UN ACUERDO MIGRATORIO?**

La conducción de la política exterior bajo el mandato de Jorge G. Castañeda se caracterizó por tener una fuerte inclinación hacia Estados Unidos, debido a su intensa interdependencia. No obstante, ella no se avocó solamente a la relación bilateral. Tampoco manejó el tema migratorio como único asunto de política exterior, aunque éste si constituyó una prioridad -y lo es en la actualidad- durante los dos primeros años de la gestión de Vicente Fox.

De esta manera uno de los objetivos perseguidos en materia de política exterior era que México ocupara un asiento en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, lo cual se pudo concretar en poco tiempo.

Uno de los temas álgidos para el país en ese momento, estaba relacionado con el otorgamiento del voto a favor o en contra de la intervención en Iraq. Sobre el particular, en el seno de Naciones Unidas se presentaron dos posturas, una de ellas impulsada por Francia. Esta consistía en ingresar dos resoluciones, una que fijaría el plazo de retorno de los inspectores, seguida de una nueva deliberación en el Consejo de Seguridad para decidir la continuación a seguir. La segunda postura, la encabezaba Estados Unidos, buscando impulsar una resolución única que estipulase condiciones y objetivos de un retorno de los inspectores a ese país y las sanciones automáticas

desencadenarían una negativa iraquí si se prescindía de una nueva deliberación en el Consejo de Seguridad de la ONU<sup>18</sup>.

En este tenor, las opiniones por parte de la opinión pública y de las autoridades mexicanas, así como de académicos, no se hicieron esperar, la mayoría de ellos expresaban un rechazo total a la resolución estadounidense.

Por otra parte la postura de México vislumbraba ser opuesta a la estadounidense, no obstante, dentro de la Cancillería existían opiniones desiguales sobre que rumbo tomar, ya que no todos se perfilaban hacia la misma propuesta.

Por un lado, Jorge Castañeda se inclinaba por la propuesta francesa, no obstante, varios senadores acusaron al diplomático mexicano en aliarse a los intereses del vecino del norte. El Canciller señaló que las decisiones de México en materia de política exterior se “basarían en la realidad geopolítica, por lo que previó que en el Consejo de Seguridad de la ONU, México no se oponga a EU pero apoye la propuesta francesa sobre Iraq. ‘En el actual periodo de turbulencia internacional habremos de confrontar decisiones difíciles, en las que la actuación de México deberá normarse no solamente por legítimos anhelos e ideales, sino también por realidades geopolíticas y geoestratégicas que, de ser ignoradas, podrían implicar un riesgo para nuestra nación’”.<sup>19</sup>

Asimismo, Castañeda señaló en una reunión que sostuvo con su homólogo inglés, Jack Straw, que la postura de México es que “es indispensable que Iraq cumpla con las resoluciones pasadas y que cualquier país que tenga un interés en la región actúe a través de las Naciones Unidas y del Consejo de Seguridad”.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> Daniel Millán, Prevé SRE apoyar a Francia sobre Irak, Reforma, 26 de Septiembre 2002.

<sup>19</sup> *Idem*

<sup>20</sup> Jesús Acosta, “Busca Inglaterra apoyo de México”, Reforma, 20 de Septiembre 2002

De esta forma el diplomático mexicano dejó en claro que la relación bilateral es sumamente interdependiente; sin embargo, a pesar de la estrecha “amistad” que los une, la nación mexicana no puede ir en contra de sus principios de política exterior, los cuales se han caracterizado por buscar una solución pacífica a las controversias.

No obstante, el Canciller sabía que ello podría dañar la relación con el vecino del norte y por ende contribuiría a que una de las prioridades en materia de política exterior para esa administración continuara detrás del telón: la firma de un acuerdo migratorio, el cual se alejaba cada día más de la escena bilateral.

Un segundo actor es Adolfo Aguilar Zinser, quien como representante de México ante la ONU, no se mostró tan complaciente con Estados Unidos como ellos esperaban, muestra de esto fue su dimisión al cargo que ejercía antes de que su período terminara. Durante su ejercicio, Zinser defendió los principios de política exterior:

“El perfil defensivo de nuestra política exterior cristalizó, en cambio, en un cuerpo de valores y principios doctrinarios expresados en el comportamiento consistente, serio y creativo de nuestra diplomacia. Mal haríamos en desechar esa tradición diplomática. Hoy como ayer, a pesar del cambio, la diplomacia debe seguir siendo vanguardia de la defensa de los intereses nacionales. Quizá haya que revisar las prioridades; pero no podemos reinventar nuestra realidad para descubrir ahora, genialmente que, dadas las determinantes geopolíticas y la supremacía de una sola potencia, nuestro destino manifiesto sea inclinarnos ante ella, rápida, por adelantado, sin freno ni recato, incluso, sin exigir nada a cambio, sea el único camino sensato para procurar el bien de México. (...)La vecindad es un escenario geopolítico que da a México ventajas y neutraliza el poder de disuasión de Estados Unidos. La intensidad del vínculo bilateral acrecienta para México el valor de una diplomacia multilateral independiente.”<sup>21</sup>

De esta forma, el Embajador mexicano perfilaba la postura que el país tomaría sobre la situación en Iraq, indicando que la misión de México en la ONU era solamente contribuir “al mantenimiento de la paz y seguridad, función primordial del Consejo, debe desplegarse haciendo valer en todo momento la

---

<sup>21</sup> Adolfo Aguilar Zinser, Política exterior y dignidad, Reforma, 27 de septiembre de 2002.

vigencia del Derecho Internacional y buscando de manera indeclinable soluciones pacíficas a las controversias”.<sup>22</sup>

Estas dos concepciones denotan que si bien, nuestra nación siempre ha estado ligada a Estados Unidos, ya sea por factores históricos y/o geopolíticos, México responderá a determinada situación con base en los principios de política exterior como lo fue el voto otorgado en contraposición a los intereses inmediatos del gran hegemón.

No necesariamente los tópicos del ámbito internacional o multilateral, deberían afectar aquellos incluidos en la agenda bilateral de un Estado, sin embargo, en el caso específico de México generalmente ha afectado su agenda de política exterior con Estados Unidos, dado el estrecho acercamiento entre ambos. En este tenor, los factores externos como el caso de Iraq, resulta ser uno de ellos.

Y en este sentido, la posición de México ante el Consejo de Naciones Unidas ¿fortaleció o conflictuó la relación bilateral?, y en particular en la cuestión migratoria, ¿contribuyó u obstaculizó las negociaciones para la firma del acuerdo migratorio?

En primer lugar, por razones de interdependencia con nuestro vecino del norte la atención se ha enfocado en temas de competencia entre ambos, -como es el narcotráfico, el comercio, la migración, el problema del agua, entre otros- sin embargo, la participación del país en Naciones Unidas, demuestra que si bien, por factores históricos y geopolíticos México voltea con gran frecuencia a Estados Unidos, también es cierto que no es el único actor internacional con el cual el país tiene cabida.

---

<sup>22</sup> *Idem*

En esta ocasión México –como se conoce coloquialmente- se encontraba “entre la espada y la pared”, con respecto al tema de Iraq, ya que, por un lado estaba la propuesta del vecino del norte, la cual no era del completo agrado de los diplomáticos mexicanos.

Sin embargo, la relación bilateral que a principios de ambas administraciones se caracterizaba por estar en su “luna de miel”, era ya percibida como “el fin de un bello romance”, con lo cual uno de los temas prioritarios para el país seguiría en el olvido. En consecuencia, se puede afirmar que si bien no existió un rompimiento en la relación, si se generó malestar e incomodidad, inclusive irritación por parte del gobierno estadounidense ante la respuesta de México.

Ante la negativa mexicana, las autoridades estadounidenses continuaron indiferentes hacia la posible firma de un acuerdo migratorio, dado que la prioridad para ellos, fue la seguridad nacional. En este tenor, la participación para México constituyó de cierta forma “una traba más” para que las negociaciones migratorias continuarán estancadas. Esto fue, porque la manera de actuar del país, desde el punto de vista de nuestros vecinos no fue la de un amigo que concede apoyo al otro ante cualquier eventualidad. Como resultado se observó una negativa u omisión de lo que el “amigo mexicano” se atrevió a solicitar por primera vez en la historia de la relación bilateral.

Aunado a ello, observamos que el impedimento para la firma del acuerdo migratorio responde, en primer lugar a que la prioridad máxima de Estados Unidos es la seguridad nacional y en segundo término, la migración es ahora concebida en términos de seguridad, lo cual lo hace más compleja y dificulta el camino para la firma de un acuerdo original tal y como lo proponía en su momento Castañeda.

La actitud empleada por México después de los atentados terroristas, y en particular en el seno de Naciones Unidas, no fue grato a los ojos de nuestros vecinos, pues lo que esperaban de México era un aliado como lo ejemplificó el gobierno presidido por Tony Blair.

Así, se confirma nuevamente que la interdependencia entre ambos, generalmente funciona en términos desiguales y solamente se genera cooperación cuando los dos países tienen su interés en juego. En este tenor, uno de ellos dejó de ser prioridad –el migratorio, para Estados Unidos-, y por ende paralizó las conversaciones entre ambos, haciendo que el tema migratorio quede fuera de la esfera de interés norteamericana.

## **REFLEXIONES**

El entorno internacional prevaleciente demostraba que paulatinamente las fronteras entre Estados desaparecerían dada la estrecha interdependencia entre los actores mundiales. El caso más claro es en donde se logró concretar un Acuerdo que permitiría la libre circulación entre miembros pertenecientes a la Unión Europea.

Esta es una experiencia que los integrantes del TLCAN podrían considerar a futuro, y es algo que el presidente Fox sugirió a sus homólogos canadiense y estadounidense, sin embargo, su propuesta no tuvo eco.

En este contexto, se observa que la migración en todo el globo terráqueo no ha disminuido, al contrario, por esa misma interdependencia se ha generado una desigualdad económica que es el motivo principal de la migración internacional y en particular, de la mexicana.

México es uno de los principales exportadores de mano de obra, lo cual ha generado roces y problemas en diversos momentos con su vecino del norte. Esta problemática no se ha podido solucionar, ni aminorar.

Por causa de factores internos y externos una de las aspiraciones de Vicente Fox no se ha concretado.

Uno de los factores expuestos en este capítulo, que constituye un impedimento para la firma de un acuerdo migratorio es la experiencia histórica en la relación bilateral; en primer lugar porque se ha caracterizado por ser problemática, en segundo lugar, porque sólo en una ocasión se registro un diálogo “formal” entre ambos en esta materia y fue resultado de la existencia de un interés inmediato por parte de los dos gobiernos a pesar de ser vistos desde diferentes ópticas, con la llegada de ambos mandatarios.

En otros momentos se muestra que se presentó una clara indiferencia tanto por parte de México como de Estados Unidos en relación a la problemática en la frontera, muertes, tráfico de personas, abuso de los migrantes, entre otras. Y es esta misma indiferencia la cual ha causado que México ahora que tiene la voluntad política de proponer una solución viable a la migración sea difícil de alcanzar a través de un acuerdo.

Por otro lado, la actitud de la elite mexicana en el poder ha criticado fuertemente las políticas restrictivas impuestas por su vecino, sin embargo, es clara la falta de visión por la que mucho tiempo la clase política se ha caracterizado para generar una respuesta a la emigración, a través de la generación de una política que desaliente la migración; también falta realizar esfuerzos para proteger los derechos humanos y laborales de los mexicanos en el país del norte.

Un segundo factor, lo constituye el once de septiembre, del cual se concluye, que fue una de las principales causas para que el intento de acuerdo migratorio no trascendiera, esto debido a que la seguridad nacional se reafirmara tomando nuevamente su lugar como primordial interés en materia de política interna y exterior de Estados Unidos. Lo que propició a su vez que la migración se concibiera como sinónimo de terrorismo, haciendo que actitudes xenofóbicas como las que tuvieron lugar en la década de los años noventa

regresaran. Así, la propuesta del gobierno mexicano quedó relegada y olvidada.

En tercer lugar, la participación de México en el Consejo de Seguridad de la ONU demostró a nuestro vecino del norte que en el contexto internacional debe imperar la buena voluntad de los países a través del multilateralismo y la resolución pacífica de controversias, lo cual arrojó como resultado una insatisfacción, molestia y desagrado por parte de Estados Unidos y con ello, la negativa y reticencia para la firma a corto y mediano plazo para un posible acuerdo migratorio, inclusive la imposibilidad de concretar algún punto del mismo, como la creación de un nuevo programa de trabajadores temporales como el bracero.

En este sentido, son pocas –por no señalar, casi nulas- las posibilidades de que en un mediano plazo se concrete un acuerdo entre ambos países en el tema migratorio. De hecho, los diplomáticos mexicanos tendrán una ardua labor de cabildeo en todos los niveles de la sociedad norteamericana para que se cambie la concepción de la migración, como consecuencia de los atentados terroristas, y deberán apostar por alguno de los puntos que pretendía la original propuesta de Castañeda, uno de ellos podría ser la legalización de los inmigrantes mexicanos, de esta forma el país cooperaría con los intereses inmediatos de Estados Unidos en cuanto a la identificación de personas extranjeras en su territorio.

Asimismo, los funcionarios mexicanos deberán colaborar estrechamente unos con otros para evitar la duplicidad y triangulación de deberes, esto es, que si se genera una eficaz comunicación y delimitación de funciones internas en cuanto a quienes serán los encargados de atender y solucionar todo lo relacionado con el tema migratorio ello contribuiría a un mejor desempeño en lo interno y no sería tropiezo para el actuar en el exterior.

Esto, se lograría a través de una política de emigración que la desaliente; por otro lado, el gobierno federal deberá destinar mayores recursos

para la creación de infraestructura que permita que los mexicanos consigan trabajo en sus lugares de origen, con ello las personas no tendrían que abandonar sus hogares para subsistir.

## CONCLUSIONES FINALES

A través del desarrollo de esta investigación se observó que la migración es un fenómeno inherente al hombre, el cual implica un cambio de residencia, originado principalmente por razones económicas, aunque existen otras causas por las que se genera éste fenómeno, como razones sociales, culturales y políticas.

La migración mexicana hacia Estados Unidos no es reciente, data del siglo XIX. Sin embargo, con el paso del tiempo las características de los migrantes han cambiado. En la actualidad, encontramos que no sólo emigran del campo, también lo hacen de ciudades y no sólo lo hacen los hombres, existe un gran número de participación por parte de mujeres mexicanas.

A causa de este fenómeno en la historia de la relación entre México y Estados Unidos se han generado problemas por el tratamiento que se ha brindado al tema migratorio. Es decir, en determinados momentos en la relación bilateral, uno de los dos países no ha visto con buenos ojos la actuación del vecino.

Esto es, México ha protestado por el maltrato que las autoridades y empleadores estadounidenses han brindado a los migrantes mexicanos. Con lo cual se muestra la unilateralidad que caracteriza a Estados Unidos.

En el primer capítulo se habló de las deportaciones en masa que llevo a cabo el gobierno de la Unión Americana. La primera se registro en 1921, la segunda de 1929 a 1932 y la última en 1939, a causa de la crisis económica que vivió Estados Unidos deportó a miles de trabajadores mexicanos, aún a pesar de que el gobierno estadounidense solicitó mano de obra.

El acuerdo bracero firmado en 1942, demostró ser de gran utilidad para empleadores estadounidenses, debido la escasez de mano de obra a causa de la Segunda Guerra Mundial. Este acuerdo fue el primer antecedente formal

registrado en la relación bilateral. No obstante, dicho programa se concretó por la necesidad que tenía Estados Unidos por firmarlo.

Es necesario recalcar que el interés nacional de estos dos países fueron distintos, por una parte Estados Unidos necesitaba mano de obra para sustituir aquella que por motivos bélicos no estaba disponible, en segundo lugar, después de la guerra su situación económica era estable y en crecimiento. Por otro lado, México no tuvo la capacidad de crear empleos, ya que la situación económica que atravesaba no reportaba indicadores positivos, por lo tanto convenía al gobierno mexicano firmar un programa que brindara trabajo a los mexicanos desempleados.

Las acciones emprendidas por el gobierno estadounidense por frenar la inmigración, como las Operaciones Gatekeeper; Blockade, Hold the line, Safe Guard y Hard Line, entre otras, al igual que la militarización de la frontera, no han aminorado los cruces de migrantes ilegales a territorio estadounidense. Por lo tanto, este tipo de acciones han cambiado las rutas empleadas por los migrantes, a unas más peligrosas, provocando así el incremento en el número de muertes en la frontera norte.

Así, se comprueba que la política de inmigración de Estados Unidos será de puertas abiertas o cerradas dependiendo del contexto en el cual se encuentre su economía, su seguridad y su necesidad laboral, todo ello inmerso en la política exterior que se desarrolla en el momento.

En la actualidad, la política migratoria de Estados Unidos es restrictiva, dada su inestabilidad económica y la amenaza que sienten a su seguridad nacional, lo cual se hizo más evidente a partir de los ataques del 11 de septiembre.

La interdependencia que existe entre México y Estados Unidos es desigual, asimétrica. En este sentido, cuando en el discurso algunos de los dos países recurren a este término lo hacen con visiones diferentes.

Esto es, Estados Unidos activa la interdependencia siempre y cuando un interés nacional se pueda lograr con la “cooperación” de su vecino del sur. México recurre a ella para tener un margen amplio de acción en alguna negociación económica. Recientemente lo hizo enarbolando la intensa relación que existe en la frontera de ambos países con la finalidad de firmar un acuerdo temporal en materia migratoria.

En lo que respecta a la ejecución de la política exterior mexicana en la actual administración, en un primer momento con el entonces Canciller Jorge G. Castañeda se observa que se le otorgó un gran peso a la protección de los migrantes mexicanos en Estados Unidos.

En campaña presidencial el entonces candidato Vicente Fox, realizó proselitismo electoral en varios estados de la Unión Americana, entre sus principales propuestas destaca la intención que los mexicanos residentes en Estados Unidos puedan ejercer el voto para elegir a sus gobernantes.

Al ser elegido Vicente Fox, como presidente de la República Mexicana, se realizaron varias visitas a Estados Unidos con su homólogo George Bush. En donde se mencionó por primera vez en la historia bilateral, la propuesta de un acuerdo migratorio.

Si bien, en administraciones anteriores se le había concedido importancia a la cuestión migratoria, no se había logrado incluir este tema en la agenda bilateral. En este sentido, el bono democrático tuvo gran injerencia para que un tema importante se incluyera en la agenda de estos dos países.

Algo similar ocurrió durante la administración del entonces presidente Carlos Salinas de Gortari, ya que al vender al mundo la idea de que México era un país de primer mundo con una economía y una situación política estable, se

concretó un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, lo que no se obtuvo décadas anteriores. No obstante, el tema migratorio no se pudo incluir en las negociaciones, con lo cual, no se quisieron desgastar las conversaciones dejando la migración fuera del Tratado.

Existe un segundo momento, en donde la participación de México en foros multilaterales demostró que la política exterior del país no sólo se avocaba a la migración, sino que existían otros temas de interés para la nación. Sin embargo, una de las prioridades para el gobierno de Vicente Fox en materia de política externa, si lo constituyó el tema migratorio.

Por otro lado, la propuesta original para la firma de un acuerdo migratorio que planteó el ex Canciller Jorge G. Castañeda, fue ambicioso. Sin embargo en el periodo 2000 – 2002, no se concretó un acuerdo migratorio debido a tres factores importantes.

El primero tiene que ver con la experiencia histórica en la relación bilateral, esto es, la forma como se había tratado el tema migratorio. En segundo lugar, los acontecimientos del once de septiembre, y por último la participación de México en el Consejo de Naciones Unidas.

Es importante señalar que de estos tres factores, el que influyó en mayor medida fue el once de septiembre. Esto es, antes de estos acontecimientos un problema considerado de gran magnitud lo era el migratorio. Después del 11-S, la seguridad nacional retomó el predominio que ha ocupado en la política exterior norteamericana

En este tenor, el margen de negociación para el gobierno mexicano se redujo considerablemente. Al principio la migración era concebida como un problema real, de gran magnitud, sin embargo, en un segundo momento, la seguridad se reafirma como principal interés, así la migración se reduce como problemática menor y se circunscribe dentro de la seguridad nacional.

La recesión económica que imperaba en Estados Unidos, los ataques terroristas perpetrados en su territorio, así como la falta de voluntad, traducida en interés nacional, contribuyeron a la falta de concreción de dicho acuerdo.

Es conveniente indicar que si bien es necesario concretar un acuerdo migratorio, éste tendrá mayores posibilidades de concluirse si algunos factores, como los que siguen, convergen:

En primer lugar, un acuerdo migratorio se podría lograr si existe voluntad por parte de Estados Unidos por concretarlo, es decir, un interés nacional. Ello dependerá de otras cuestiones, como es una economía estable, sana y en crecimiento. También se necesita la movilización de fuerzas políticas, tanto del ejecutivo como del congreso, organizaciones laborales, civiles y grupos de interés.

En segundo lugar, las cuestiones de seguridad nacional tienen que estar controladas y en este sentido, la sociedad estadounidense no se sentirá amenazado por lo extranjero. De esta forma, los migrantes y la migración como tal, no representará riesgo para su seguridad nacional.

Los intereses nacionales de ambos países deberán ser intereses mutuos para que un acuerdo migratorio como el propuesto durante la administración de Vicente Fox se pueda concretar.

Por otro lado, las cinco propuestas formuladas por el gobierno mexicano, deberán seguir en las negociaciones entre ambos países para que en un largo plazo se puedan concretar.

## **ANEXO 1**

### **PLAN DE ACCIÓN PARA LA COOPERACIÓN SOBRE SEGURIDAD FRONTERIZA**

#### **INFRAESTRUCTURA SEGURA**

##### **1. Planificación a largo plazo**

Crear y poner en efecto un plan estratégico a largo plazo que asegure la infraestructura física y tecnológica coordinada que esté a la par con el creciente tráfico transfronterizo.

##### **2. Alivio de embotellamientos**

Crear una lista priorizada de proyectos de infraestructura y adoptar medidas inmediatas para aliviar embotellamientos.

##### **3. Protección de la infraestructura**

Evaluar la vulnerabilidad de la infraestructura y de las redes de comunicación y transporte transfronterizos, para identificar y adoptar las medidas protectoras requeridas.

##### **4. Armonizar las operaciones en los puertos de entrada**

Sincronizar las horas de operación, las mejoras infraestructurales y el manejo del tráfico en puertos de entrada en ambos lados de la frontera Estados Unidos-México.

##### **5. Proyectos de demostración**

Establecer un prototipo de operaciones inteligentes en los puertos de entrada.

##### **6. Cooperación transfronteriza**

Revitalizar los mecanismos existentes de coordinación bilateral a nivel local, estatal y federal, con atención especial en las operaciones en los puntos de cruce de la frontera.

##### **7. Financiación de proyectos en la frontera**

Explorar un mecanismo conjunto de financiación que satisfaga las principales necesidades del desarrollo y la infraestructura.

#### **MOVIMIENTO SEGURO DE PERSONAS**

##### **8. Viajeros preaprobados**

Ampliar el uso de la Red Electrónica de Inspección Rápida (SENTRI) en carriles para viajeros habituales, en los puntos de entrada de alto volumen a lo largo de la frontera Estados Unidos-México.

##### **9. Información adelantada de pasajeros**

Establecer un mecanismo conjunto de intercambio de información adelantada de pasajeros en los vuelos entre México y Estados Unidos y otros vuelos.

##### **10. Viajes relacionados con el Acuerdo de Libre Comercio en América del Norte (NAFTA)**

Explorar métodos para facilitar el movimiento de viajeros relacionados con NAFTA, incluso carriles dedicados en aeropuertos de alto volumen.

#### 11. Fronteras seguras y disuasión del contrabando de extranjeros

Reafirmar el compromiso mutuo a la Iniciativa de Seguridad Fronteriza y al plan de acción para la cooperación en la seguridad fronteriza, establecidos en junio de 2001. Mejorar las autoridades y las instituciones especializadas para asistir, salvar y asesorar a migrantes, así como a aquellos especializados en refrenar el transporte ilegal de personas. Expandir la Fuerza Especial contra el Contrabando y Tráfico de Extranjeros. Establecer una estructura de enlace para las autoridades de aplicación de la ley, para aumentar la cooperación entre las instituciones federales estadounidenses y mexicanas a lo largo de la frontera Estados Unidos-México.

#### 12. Consultas acerca de políticas sobre visas

Continuar con las consultas frecuentes en políticas sobre las visas y los procedimientos de clasificación. Intercambiar información de los respectivos bancos de datos consulares.

#### 13. Capacitación conjunta

Llevar a cabo la capacitación conjunta en las áreas de investigación y análisis de documentos, para aumentar la habilidad de detectar documentos fraudulentos y terminar con las bandas de contrabandistas de migrantes extranjeros.

#### 14. Compatibilidad de bancos de datos

Crear sistemas para intercambiar información e inteligencia.

#### 15. Investigación de ciudadanos de terceros países

Aumentar los esfuerzos cooperativos de detectar, investigar y adoptar medidas apropiadas para tratar a ciudadanos potencialmente peligrosos de terceros países, tomando en cuenta las amenazas que pueden representar para la seguridad.

### MOVIMIENTO SEGURO DE MERCANCIAS

#### 16. Cooperación de los sectores públicos/privados

Expandir la asociación con grupos comerciales del sector privado y con los importadores y exportadores para aumentar la seguridad y el cumplimiento de los envíos comerciales, y al mismo tiempo acelerar los procedimientos de despacho.

#### 17. Intercambio electrónico de información

Continuar con la creación y puesta en vigor de mecanismos conjuntos para el intercambio rápido de información de aduana.

#### 18. Seguridad de los envíos en tránsito

Continuar con la creación de un mecanismo conjunto para localizar envíos en tránsito y poner en práctica la Iniciativa sobre Seguridad de Contenedores.

#### 19. Intercambio de tecnología

Crear un programa de intercambio de tecnología para permitir la aplicación de aparatos de vigilancia de tecnología avanzada como los sellos y lectores electrónicos de placas de matrícula.

#### 20. Seguridad del transporte ferroviario

Continuar con la creación de una iniciativa conjunta para la representación óptica ferroviaria en todos los puntos de cruce ferroviarios en la frontera Estados Unidos-México.

#### 21. Combatir el fraude

Expandir la iniciativa en curso sobre una Fuerza Bilateral contra el Fraude Aduanero, para promover las actividades conjuntas de investigación.

#### 22. Interdicción del contrabando

Continuar los esfuerzos conjuntos para combatir el contrabando, incluso el de drogas ilícitas, ganancias de las drogas, armas de fuego y otros materiales peligrosos, y para impedir el lavado de dinero.

En forma adicional a los acuerdos arriba mencionados, el Plan de Acción para la Cooperación sobre Seguridad Fronteriza incluye los siguientes puntos específicos:

### **I. Programas Nacionales y Binacionales para la Seguridad del Migrante**

- Desarrollar un conjunto integral de programas y acciones binacionales en áreas de preocupación inmediata para eliminar los riesgos y los peligros extremos que enfrentan los migrantes. En este sentido, los desiertos del oeste de Arizona, el Canal Todo Americano y las riberas del Río Bravo, constituyen zonas prioritarias.
- Fortalecer las campañas de seguridad pública en México para alertar a los migrantes potenciales respecto a los peligros inminentes a que se exponen al cruzar por zonas de alto riesgo.
- Desarrollar e instrumentar medidas operativas específicas para la búsqueda y rescate de migrantes en zonas fronterizas de alto riesgo.
- Reforzar los programas de capacitación para la seguridad y para las operaciones de búsqueda y rescate de migrantes.
- Concluir los mapas de los lugares de cruce peligroso a lo largo de la frontera, con objeto de elaborar un diagnóstico preciso sobre las nuevas rutas migratorias e instrumentar las medidas preventivas que permitan reducir los peligros que enfrentan los migrantes.
- Poner en marcha acciones adicionales de cooperación binacional en ambos lados de la frontera, como son la operación "*Sky Watch II*" —un programa de reconocimiento aéreo en el desierto de Arizona- aunado al reforzamiento de la presencia de elementos de los Grupos Beta en el lado mexicano.
- Calendarizar reuniones periódicas, según se requieran, entre los cónsules de México y de Estados Unidos en la región fronteriza con las autoridades correspondientes en ambos lados, para dar seguimiento a los avances y resultados de sus esfuerzos de coordinación para la seguridad fronteriza.

### **II. Combate al Tráfico de Personas**

- Reforzar la coordinación bilateral entre las instituciones responsables, para combatir a los traficantes de personas en ambos lados de la frontera.
- Acelerar y fortalecer el intercambio de información entre ambos países para combatir las organizaciones dedicadas al tráfico de migrantes.

- Evaluar el resultado de operativos de combate al tráfico de personas, tales como "Denial" y "Crossroads" en Estados Unidos, y los operativos en México.
- Instrumentar un esfuerzo binacional sin precedente para combatir y dismantelar las organizaciones criminales dedicadas al tráfico de personas.
- Programar reuniones periódicas para dar seguimiento a los avances y resultados de estos nuevos programas binacionales.

### **III. Violencia Fronteriza**

- Instrumentar el Memorándum de Entendimiento sobre Cooperación en contra de la Violencia Fronteriza (Mérida, 15 febrero 1999) y los Lineamientos de Aplicación correspondientes (Washington, 8 junio 2000), para la cooperación entre cónsules de México y fiscales federales de Estados Unidos en la región fronteriza. Estos memorandos facilitarán la investigación de los incidentes de violencia que ocurren a lo largo de la frontera común.
- Poner en marcha un programa piloto para la utilización de armas no letales por parte de los agentes de la Patrulla Fronteriza.
- Fortalecer la cooperación bilateral en acciones preventivas con objeto de:
  - Reducir incidentes de agresión en contra de agentes de la Patrulla Fronteriza;
  - Reducir asaltos y actos criminales en contra de los migrantes y de las autoridades fronterizas, e
  - Impedir la detención de migrantes por parte de ciudadanos particulares.

### **IV. Incursiones**

- Acordar un plan de acción inmediato para reducir las incursiones e incidentes en ambos lados de la frontera.
- Desarrollar un programa binacional de señalización en zonas asiladas para evitar incursiones.

### **V. Cooperación para la Atención de Emergencias en la Zona Fronteriza**

- Acordar el establecimiento de un Programa de Respuesta Rápida que garantice la alerta temprana y el intercambio de información entre autoridades de ambos gobiernos para prestar atención inmediata a incidentes graves en la frontera.
  - Dicho programa buscará coordinar acciones a nivel central (Washington, D.C.-México, D.F.) y a nivel local (cónsul de México-SIN/PF), que incluya medidas para asegurar la conducción de las averiguaciones correspondientes.
- Desarrollar mecanismos de cooperación para atender emergencias en la región fronteriza, tales como Mecanismos de Respuesta y Manejo de Emergencias:
  - en cruces fronterizos y puentes internacionales para atender casos de amenazas de bomba o persecución transfronteriza de delincuentes, y
  - durante emergencias climáticas o desastres naturales (incendios, nevadas, lluvias torrenciales, ondas de calor extremo) para coordinar operaciones de búsqueda y rescate, difusión de alertas climáticas, etc.
- Mejorar la coordinación para atender víctimas durante emergencias:
  - Considerar la instalación de sistemas de alarma telefónica enlazados a los servicios de emergencia locales.

### **VI. Repatriaciones Seguras y Ordenadas**

- A través de los Mecanismos de Consulta al Interior entre cónsules de México y autoridades migratorias de Estados Unidos, evaluar la instrumentación adecuada de los seis Arreglos Locales para la Repatriación Segura y Ordenada de Mexicanos, que incluya:
  - La coordinación del traslado de migrantes mexicanos a ser repatriados, desde el interior de Estados Unidos hasta la frontera con México, y

- Evitar el envío de migrantes de terceros países a territorio mexicano.

#### **VII. Repatriación de ex convictos**

- Fortalecer la cooperación y coordinación entre las autoridades correspondientes para asegurar el regreso ordenado, legal y seguro de ex convictos a México.
- Convocar reuniones *ad hoc* para revisar los convenios y ajustar los programas existentes.

#### **VIII. Mecanismos de Enlace Fronterizo**

- Fortalecer el papel de los diez Mecanismos de Enlace Fronterizo como los foros institucionales de coordinación bilateral en la frontera, a nivel local.

## ANEXO 2

### Hacia una prosperidad compartida, la propuesta de Guanajuato

**Rancho San Cristóbal, Guanajuato, 16 de febrero de 2001.**

Versión estenográfica del Comunicado Conjunto, leído en español por el secretario de Relaciones Exteriores de México, Jorge G. Castañeda, y en inglés por el secretario de Estado de Estados Unidos de América, Colin Powell, antes de la conferencia de prensa ofrecida por los Mandatarios de ambas naciones.

Gracias, muy buenas tardes.

Quisiera dar lectura a la declaración de prensa de los dos Presidentes.

"Hacia una prosperidad compartida, la propuesta de Guanajuato":

Nos hemos reunido este día en el rancho San Cristóbal, Guanajuato, para acordar como amigos y vecinos que somos, las importantes metas y principios bajo los cuales habremos de conducir las relaciones entre nuestros dos países en los años venideros.

Como nunca antes, nuestras dos naciones se encuentran unidas por valores e intereses que abarcan la gama entera de nuestra amplia relación. Estos se fundamentan en el respeto por la democracia y los derechos humanos, no sólo en nuestros países, sino en el concierto de las naciones.

Asimismo, compartimos el compromiso con el libre comercio como motor del crecimiento económico y de un desarrollo incluyente.

Estamos comprometidos con el Estado de Derecho como el marco del que depende la libertad y la prosperidad de nuestros ciudadanos. A partir de esta visión podremos avanzar juntos hacia una mayor prosperidad en el marco de una relación plena, madura y equitativa.

Una de nuestras más altas prioridades, consiste en lograr que cada persona despliegue cabalmente su potencial, de forma tal que podamos contribuir a reducir la brecha económica que existe entre y en el seno de ambas sociedades.

Reconocemos el dinamismo alcanzado a través del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, el cual ha generado incrementos muy significativos en el intercambio comercial, transformando nuestra relación económica.

Una vez realizadas las consultas con nuestros socios canadienses, nos esforzaremos por consolidar una comunidad económica de América del Norte, que beneficie a las zonas menos desarrolladas de la región y a los grupos sociales más vulnerables.

Con este fin apoyamos medidas que deriven en una política fiscal sana, bajas tasas de inflación y sistemas financieros sólidos.

La migración es uno de los nexos que más vinculan ambos países. Los enfoques y políticas que adoptemos sobre este fenómeno deben reflejar nuestros valores y necesidades, al tiempo que superemos con éxito los retos que plantea este asunto.

México debe aprovechar al máximo el talento y la productividad de sus propios trabajadores para el bien del país, pero es necesario un esquema ordenado de flujos migratorios que garanticen trato humano, seguridad jurídica y condición de empleo dignas a los migrantes.

Con este propósito, hemos instruido a nuestros dos Gobiernos para iniciar a la brevedad negociaciones formales de alto nivel pendientes a alcanzar acuerdos de corto y largo plazo, que nos permitan atender de manera constructiva la migración y sus aspectos laborales, mismos que ocupan a nuestros dos países.

Este esfuerzo será encabezado por el Secretario de Estado y el procurador general de Estados Unidos, y por los Secretarios de Relaciones Exteriores y de Gobernación de México.

Ambos países concedemos la mayor importancia a la calidad de vida en nuestra frontera, trabajaremos a favor del desarrollo económico y social de las comunidades fronterizas, combatiendo la violencia y buscando construir un entorno de certidumbre y seguridad.

Por ello, formaremos un nuevo grupo de trabajo de alto nivel, bajo los auspicios de la Comisión Binacional, para identificar los pasos específicos que habrá de dar cada país, a fin de mejorar la eficiencia de las actividades fronterizas.

De inmediato iniciaremos conversaciones para dar cumplimiento a la resolución del panel del Tratado de Libre Comercio de América del Norte sobre autotransporte.

El narcotráfico, el consumo de drogas ilícitas y el crimen organizado constituyen amenazas de primer orden para el bienestar de nuestras sociedades. Para combatir esta amenaza debemos fortalecer nuestras respectivas estrategias e instituciones de procuración de justicia, así como fomentar una cooperación bilateral y multilateral de mayor confianza mutua. Nos proponemos reducir la demanda de drogas y eliminar a las organizaciones de narcotraficantes.

Con ese fin, adoptaremos medidas inmediatas para revisar nuestras políticas y los esfuerzos de coordinación entre las autoridades de ambos países, respetando siempre la jurisdicción de cada nación.

En consultas con nuestros socios canadienses en el Tratado de Libre Comercio América del Norte, desarrollaremos un enfoque de América del Norte, con respecto al tema de los recursos energéticos.

Asimismo, y partiendo de la fortaleza de nuestras respectivas culturas, buscaremos ampliar nuestra relación a través de fórmulas que aseguren un mejor futuro para ambos pueblos. La educación es la llave para alcanzar ese futuro. Aumentaremos los intercambios y becas profesionales que contribuyan a desarrollar el capital humano y a fomentar el respeto por la herencia cultural de cada país.

Buscaremos nuevos esquemas de cooperación en el ámbito de la ciencia, la tecnología y la protección del medio ambiente, ya que de ello depende nuestro progreso económico y el bienestar de nuestros pueblos.

Más allá de la agenda bilateral, ambos Gobiernos hemos decidido iniciar discusiones sobre temas regionales y hemisféricos.

La próxima Cumbre de las Américas, que tendrá lugar en abril en la ciudad de Quebec, constituirá un valioso foro para que las democracias del Continente analicen proyectos y avancen hacia metas comunes, como el fortalecimiento de las instituciones democráticas y el impulso a la prosperidad económica a través del libre comercio y la educación.

Refrendamos así nuestro respaldo al establecimiento, lo antes posible, del área de Libre Comercio de las Américas.

Creemos que hoy nuestras dos naciones pueden avanzar hacia una auténtica prosperidad compartida sobre la base de valores democráticos comunes y de un diálogo franco que se traduzca en amplios beneficios para nuestros dos países.

Deseamos dejar atrás las limitaciones del pasado y aprovechar con audacia esta oportunidad inédita.

Para alcanzar estas metas y dar seguimiento a los compromisos adquiridos hoy, hemos acordado reunirnos tan frecuentemente, como sea necesario, durante nuestros respectivos mandatos. Lo haremos como amigos y con un espíritu de respeto y confianza mutua.

Información contenida en: <http://www.migracioninternacional.com/docum/indice.html>

### ANEXO 3

Foreign Policy Goals	Percentage by which each of the following foreign policy objectives were rated "very important"
<b>MEXICO</b>	
Protect interests of Mexicans living abroad	88
Promote sale of Mexican exports	85
Stop flow os illegal drugs into United States	83
Combat international terrorism	78
Prevent proliferation of nuclear weapons	77
Promote and defend human rights in other countries	71
Help improve quality of life in lesser developed countries	66
Strengthen the UN*	60
Bring disputes between Mexico and other countries before international tribunals	60
Help bring democracy to other countries	55
<b>UNITED STATES</b>	
Protect job of US workers	78
Prevent proliferation of nuclear weapons	73
Combat international terrorism	71
Ensure energy supplies	69
Stop flow os illegal drugs into United States	63
Control and Reduce illegal immigration	59
Maintain superiority of military power at global level	50
Improve global environment	47
Fight world hunger	43
Strengthen the UN*	38
Protect US bussiness interest	32
Protect weaker nations from external aggresion	18
Help improve quality of life in lesser developed countries	18
Help bring democracy to other countries	14

Fuente: Vox Populi, Mexicans weigh in on foreign policy, en Business Mexico, México, Nov. 27 2004, p. 27

Responsability for Resoving Bilateral problems	Which country should take more responsibility for resolving the following problems: the United States or Mexico?		
		US	MEXICO
Drug trafficking from Mexico to the United States	<b>MEX</b>	27	38
	<b>US</b>	40	55
Illegal inmigration to the United States via Mexico from other countries	<b>MEX</b>	27	41
	<b>US</b>	46	48
Illegal inmigration of Mexican to the United States	<b>MEX</b>	21	54
	<b>US</b>	45	50
Illegal arms trafficking from the United States to Mexico	<b>MEX</b>	44	26
	<b>US</b>	62	33

Fuente: Vox Populi, Mexicans weigh in on foreign policy, en Business Mexico, México, Nov. 27 2004, p. 28

## ANEXO 4

### Principales países que reciben y envían remesas por trabajo, 2001

Países que reciben remesas	Montos (Miles de millones de dólares)	Países que envían remesas	Montos (Miles de millones de dólares)
India	10,0	Estados Unidos	28,4
México	9,9	Arabia Saudita	15,1
Filipinas	6,4	Alemania	8,2
Marruecos	3,3	Bélgica	8,1
Egipto, Rep. Arabia	2,9	Suiza	8,1
Turquía	2,8	Francia	3,9
Líbano	2,3	Luxemburgo	3,1
Bangla Desh	2,1	Israel	3,0
Jordania	2,0	Italia	2,6
República Dominicana	2,0	Japón	2,3
El Salvador	1,9	España	2,2
Colombia	1,8	Kuwait	1,8
República Yemen	1,5	Omán	1,5
Pakistán	1,5	Países Bajos	1,5
Brasil	1,5	Bahrein	1,3
Ecuador	1,4	Reino Unido	1,3
Yugoslavia	1,4	Dinamarca	0,7
Tailandia	1,3	República Checa	0,7
China	1,2	Venezuela	0,7
Sri Lanka	1,1	Noruega	0,7

Fuente: International Monetary Fund (IMF), *Balance of Payments Yearbook*. Global Development, Finance 2003.

## FUENTES DE INFORMACIÓN

### BIBLIOGRAFÍA

- El proceso migratorio, en El desafío de la Interdependencia: México y Estados Unidos, Informe de la Comisión sobre el Futuro de las Relaciones México-Estados Unidos, FCE, México, 1988, p. 76
- Aguayo, Sergio y Bagley Bruce (compiladores), En busca de la seguridad perdida. Aproximación a la seguridad nacional mexicana, Siglo .XXI, México, 1990, pp.17-40.
- Alanís Enciso, Fernando, El Primer Programa Bracero y el Gobierno de México 1917- 1918, El Colegio de San Luis, México, 1999, p.33
- Anuario Estadístico 2000 del Servicio de Inmigración y Naturalización – INS-Año Fiscal 2000.
- Burchill, Scott y Andrew Linklater. Theories of International Relations. New York, St. Martin's Press, 1996, pp. 280
- Blanco Cristina, Las migraciones contemporáneas, Alianza Editorial, Madrid, 2000
- Bustamante, Jorge, Cruzar la línea, la migración de México a Estados Unidos, FCE, México, 1997,
- \_\_\_\_\_ y Cornelius, Wayne, Flujos Migratorios mexicanos hacia Estados Unidos, FCE - Trabajos preparados para la Comisión sobre el Futuro de las Relaciones México-Estados Unidos, 1989, p. 131
- Buzan, Barry, People, states and fear, 2da. Ed., Lynne Rienner Publishers, Boulder, Colorado, 1991, pp.187
- Calavita, Kitty, El debate sobre la política estadounidense de inmigración: análisis crítico y opciones para el futuro en Bustamante, Jorge y Cornelius, Wayne, *Op. Cit.* pp. 172-185
- Calduch Cervera, Rafael, “La política exterior de los Estados”, en Dinámica de la sociedad internacional, Madrid, Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, 1993, p. 4
- Carrión, Ramón, Guía de Inmigración a Estados Unidos, Sphinx Publishing, 2ª Edición, Estados Unidos, 1999. p. 165

- Casillas, Rodolfo, “Una Opinión sobre la importancia de los derechos humanos en la relación bilateral entre México y Estados Unidos” en Vargas Suárez, Las Relaciones de México con Estados Unidos y Canadá: una mirada al nuevo milenio, CISAN / UNAM, México, 2001, p. 174
- Castañeda, Jorge, Los ejes de la política exterior de México, en Nexos, diciembre 2001.
- Chanona, Alejandro, “La política exterior de México, el cambio democrático y los retos frente a la nueva arquitectura internacional”, en Velásquez, Flores Rafael, (coordinador), La Política Exterior de México bajo un régimen democrático, ¿Cambio o Continuidad?, Ed. Plaza y Valdés, México, 2002, p. 85
- De Coqui, Martha, La reconceptualización de la seguridad: el debate contemporáneo, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 59, SRE-IMRED, Febrero 2000, pp.12
- DGCS, S.R.E., México y Estados Unidos inician negociaciones sobre migración bilateral, Comunicado de prensa núm. 063/01, Tlatelolco, D.F., 4 de abril del 2001.
- Driscoll, Bárbara, Me voy pa’ Pennsylvania por no andar en la vagancia, CISAN / CONACULTA, México, 1996, p. 76
- Fernández de Castro, Rafael, “La institucionalización de la relación intergubernamental: una forma de explicar la cooperación” en García y Griego Manuel y Vereá, Campos Mónica, México y el mundo: Historia de sus relaciones exteriores, la política exterior de México en la década de los noventa, tomo IX, Senado de la República, 2000, p. 116
- Fuentes, Carlos, “América, de Magallanes a Bush”, en Observer, Núm. 1, Agosto 2004, p. 6
- Galarza, Ernesto, Merchants of Labor: The Mexican Bracero Story, McNally and Loftin, Charlotte - Santa Bárbara, 1964, p. 46-47
- García y Griego Manuel y Vereá, Campos Mónica, “Colaboración sin concordancia: la migración en la nueva agenda bilateral México –Estados Unidos” en México y el mundo: Historia de sus relaciones exteriores, la

política exterior de México en la década de los noventa, tomo IX, Senado de la República, 2000, p. 120

- \_\_\_\_\_, “Migración de trabajadores mexicanos a Estados Unidos” en García y Griego, Manuel y Vereza Campos Mónica, México y Estados Unidos, Frente a la migración de los indocumentados, Coordinación de Humanidades/ Miguel Ángel Porrúa, México, 1988.
- García, Juan Ramón, Operation Wetback, The Mass depuration of mexican undocumented workers in 1954, Green WoodPress, USA, 1980
- Heller, Claude, “Los principios de la política exterior a la luz del nuevo contexto internacional” en Fernández de Castro, Rafael (Coordinador), Cambio y continuidad en la política exterior de México, Ed. Ariel -ITAM, México, 2002, pp. 79
- Heredia, Blanca, “El dilema entre crecimiento y autonomía: reforma económica y reestructuración de la política exterior en México”, en: La política exterior de México. Enfoques para su análisis. Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos –El Colegio de México, México, 1997.
- \_\_\_\_\_, “La relación entre política interna y política exterior: una definición conceptual. El caso de México”, en Garza Elizondo, Humberto, Fundamentos y prioridades de la política exterior de México, El Colegio de México, México, 1986, p. 125
- Hernández Vela, Edmundo, Diccionario de Política Internacional, Ed. Porrúa, México, 1999, 5ª Edición, p. 484-485
- Keohane, Robert y Nye Joseph, Poder e Interdependencia, Grupo Editorial Latinoamericano, Argentina, 1988, pp. 15-16,19
- Osmańczyk, Edmund, Enciclopedia Mundial de Relaciones Internacionales y Naciones Unidas, FCE, España, 1976, p. 2717
- Paul Adams Willi, Los Estados Unidos de América, Ed. Siglo XXI, México, 2004
- Petersen, William, “Migración” en Sills, David, Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, Vol. VII, Ed. Aguilar, España, 1979, p. .93
- Reynolds, P.A., An Introduction to international Relations, Ed. Lognman Group, Londres, 1971, p. 46

- Roldán, Eduardo y Morales, Dámaso, “Fox: una política exterior en transición”, p. 100 , en Velásquez, Flores Rafael (coordinador), La Política Exterior de México bajo un régimen democrático, ¿Cambio o Continuidad?, Ed. Plaza y Valdés, México, 2002
- Santibáñez, Romellón Jorge, “Características de la migración de mexicanos hacia y desde Estados Unidos” en Castillo, Miguel Angel y Santibáñez, Jorge (coordinadores), Migración y Fronteras, COLEF / COLMEX, México, 1998, p. 279
- SRE, “Hacia una Prosperidad Compartida”, La Propuesta de Guanajuato, DGD, Febrero 2001
- SRE, Carpeta informativa de las Relaciones México – Estados Unidos, DGAN, 2003.
- Tienda, Marta, “La década de los noventa: una perspectiva sociológica de la inmigración mexicana” en Bustamante, Jorge & Cornelius, Wayne, Flujos Migratorios mexicanos hacia Estados Unidos, FCE - Trabajos preparados para la Comisión sobre el Futuro de las Relaciones México-Estados Unidos, 1989, p. 131
- Tucker, Robert & Keely Charles, Immigration and U.S. Foreign Policy, Westview Press, USA, 1990, 217 p.
- Tuirán, Rodolfo (Coordinador),Migración México – Estados Unidos, Presente y Futuro; CONAPO, México, 2000, p.13.
- Urbano Reyes, Javier, Las políticas de integración de los inmigrantes en la Unión Europea. Análisis del caso español. Tesis para obtener el grado de Maestro en Cooperación Internacional Unión Europea – América Latina, Instituto de Investigaciones Dr. José Maria Luis Mora / Universidad Rey Juan Carlos, México –España, 2002,
- Valdés Ugalde, José Luis, “México y el caso TLCAN: un análisis sectorial” en Vargas Suárez Rosío et. al (coordinadores), Las relaciones de México con Estados Unidos y Canadá: una mirada al nuevo milenio, CISAN / UNAM, México, 2001, p.83

- Vargas Suárez Rosío et. al (coordinadores), Las relaciones de México con Estados Unidos y Canadá: una mirada al nuevo milenio, CISAN / UNAM, México, 2001, p.83
- Vereza, Mónica, “Hacia la administración bilateral de la migración entre México y Estados Unidos en el siglo XXI?” en Vargas Suárez Rosío et. al Las Relaciones de México con Estados Unidos y Canadá: una mirada al nuevo milenio, CISAN / UNAM, México, 2001, p. 96
- \_\_\_\_\_, Migración temporal en América del Norte, Propuestas y Respuestas, CISAN/ UNAM, México, 2003, p. 193
- \_\_\_\_\_, “El terror del terrorismo”, en Valdés Ugalde, José Luis y Valadés, Diego (Coordinadores), Globalidad y conflicto, Estados Unidos y la crisis de septiembre, CISAN/ UNAM, México, 2002, p. 100
- Waller Meyers Deborah y Papademetriou Demetrios, Un nuevo contexto para la relación migratoria de México y Estados Unidos, Foreign Affairs en Español, Vol. 2, No. 1, p. 177
- Sociedad para la Prosperidad, Carpeta de la SRE, julio 2003.

## FUENTES HEMEROGRÁFICAS

- Acuerdo migratorio a largo plazo: legisladores de EU, La Jornada, Política, Pág. 7, 19 de mayo del 2002
- De la posible amnistía para los migrantes mexicanos ilegales, Chicago Tribune, 31 julio de 2001
- Reconoce los Ángeles la Matrícula Consular Mexicana como documento oficial de identificación, DGCS, Comunicado de prensa Núm. 089/02, SRE, 14 de mayo del 2002.
- Acosta, Jesús, Busca Inglaterra apoyo de México, Reforma, 20 de Septiembre 2002
- Aguilar Zinser, Adolfo, Política exterior y dignidad, Reforma, 27 de septiembre de 2002.
- Canales, Enrique, Huyen de México, Reforma, Nov. 7 2002

- Fernández de Castro, Rafael, Bush: y ahora que te necesitábamos débil, en Reforma, 7 de Nov., 2002
- González, Maribel, Buscan abrir banca en EU a migrantes, Reforma, febrero 20, 2002
- Millán, Daniel, Prevé SRE apoyar a Francia sobre Iraq, Reforma, 26 de Septiembre 2002.
- Sánchez, José, Antes que acuerdo migratorio hay que atrapar a polleros: Derbez, La Crónica, N-7, mayo 20 de 2003.
- Sevilla, Turcios Ramón, Advierten de riesgos para ilegales en EU, Reforma, Nov. 18, 2002
- SRE, Se reúnen Cónsules mexicanos y legisladores latinos en California, Estados Unidos, Comunicado de Prensa, Núm. 111/02, 4 de junio del 2002.

## FUENTES ELECTRÓNICAS

- “Acuerdo migratorio tomará años: Fox”, BBC Mundo.com, en [www.news.bbc.com.uk/hi/spanish/latin\\_america/newsid\\_1525000/1525122.stm](http://www.news.bbc.com.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_1525000/1525122.stm)
- “Agradece a México su apoyo en la “guerra contra el terrorismo”, Pedirá Bush al Congreso aprobar ley migratoria”, en <http://www.jornada.unam.mx/003n2.php?origen=index.html>, del 5/05/02, 20:20 hrs.
- “Bush announces creation of Foreign Terrorist Tracking Task Force”, en [http://english.people.com.cn/english/200110/30/eng20011030\\_83505.html](http://english.people.com.cn/english/200110/30/eng20011030_83505.html)
- “Plan de Acción de la Asociación Fronteriza entre Estados Unidos y México”, en [www.usembassy-mexico.gov/BushMonterrey0302/020321AsocFronteriza.html](http://www.usembassy-mexico.gov/BushMonterrey0302/020321AsocFronteriza.html)
- “The Open Door: How Militant Islamic Terrorists Entered and Remained in the United States, 1993-2001”
- Acercamiento al Mercado Hispano de Estados Unidos 2003, en [www.laneta.apc.org/fsma/Evento.htm](http://www.laneta.apc.org/fsma/Evento.htm)

- Acuerdo de Shengen, ir a <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/cig/g4000s.htm#s1>
- Aragonés, Ana María, “¿Nuevo Programa bracero en la era de la globalización?”, en [www.memoria.com.mx/141/Aragonés/](http://www.memoria.com.mx/141/Aragonés/)
- Barba, Andrés, “Preguntas y respuestas sobre la relación migratoria entre México y Estados Unidos”, Comisión de Relaciones Exteriores del Senado Mexicano, en <http://info.pue.udlap.mx/lamun/2002/vinculos/preguntas-cresm.html>
- Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares en <http://tratados.sre.gob.mx/BusquedaGlobal.htm>
- Embajador Garza anuncia “Línea SENTRI” en cruce fronterizo entre Matamoros y Brownsville, en [www.usembassy-mexico.gov/guadalajara/gpr/22403.htm](http://www.usembassy-mexico.gov/guadalajara/gpr/22403.htm) en <http://www.cis.org/articles/2002/terrorpr.html>
- Enchilada Lite: A post-9/11 Mexican Migration Agreement, en <http://www.cis.org/articles/2002/leiken.html>
- Endurece Bush control migratorio, en <http://www.reforma.com/nacional/articulo/194902/>
- Exigen a Bush reforma migratoria”, en <http://www.reforma.com/nacional/articulo/185519/> <http://www.usembassy-mexico.gov/sataglance1.htm#Migración>
- Migración hacia Estados Unidos en,
- Plan Nacional de Desarrollo, 2001 – 2006 en <http://nt.presidencia.gob.mx/Informes/2001Fox1/cfm/tpIInformeDoc.cfm?ld=1IG-3-4&cmbSubtemas=1IG-3-4-1&Orden=3&Ancla=1IG-3-4-1-1&OrdenHijo=1&OrdenAncla=1&imprimir=3>
- Primer informe de Gobierno, 1 de septiembre de 2001 en <http://nt.presidencia.gob.mx/Informes/2001Fox1/cfm/tpIInformeDoc.cfm?ld=1IG-3-4&cmbSubtemas=1IG-3-4-1&Orden=3&Ancla=1IG-3-4-1-1&OrdenHijo=1&OrdenAncla=1&imprimir=3>

- Quick Facts about the U.S.- Mexico Border, en [www.whitehouse.gov/infocus/usmxborder/quickfacts.html](http://www.whitehouse.gov/infocus/usmxborder/quickfacts.html), 27 de abril de 2002
- Segundo informe de Gobierno, 1 de septiembre 2002, en <http://nt.presidencia.gob.mx/Informes/2002Fox2/website/cfm/informeDoc.cfm?Id=Informe2-2-3-1-2>
- U.S. Citizenship and Immigration Services, <http://uscis.gov/graphics/services/residency/245doj.htm>