



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
CAMPUS ARAGÓN**

**IMPORTANCIA PARA LA POLÍTICA EXTERIOR
MEXICANA DE LA CONCERTACIÓN DE UN
ACUERDO MIGRATORIO CON LOS ESTADOS
UNIDOS DURANTE LA ADMINISTRACIÓN DE
VICENTE FOX**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE :

LICENCIADO EN RELACIONES

INTERNACIONALES

P R E S E N T A :

BELINDA CRISTABEL CORONA HERNÁNDEZ



ASESOR: LIC. RODOLFO ARTURO VILLAVICENCIO LÓPEZ

MÉXICO

2006



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.



La fuerza para lograr que nuestros sueños y metas se hagan realidad proviene de nosotros mismos. La voluntad para conseguir lo que más deseamos emana de nuestra fuerza misma y se requiere dedicación, carácter y valor para enfrentar los óbices y adversidades que se presenten.

Agradezco a mi esfuerzo propio, a mi fuerza interior, a mi paciencia y entrega para lograr que este trabajo de investigación se concretara. Asimismo, agradezco a mis padres, Juan y Hermelinda, quienes siempre me han apoyado en diversos aspectos. Son excelentes padres y espero que estén satisfechos y orgullosos de mi trabajo realizado. De igual manera, les doy las gracias a mis hermanas, Verónica y Fabiola, quienes en diversas formas y a través de sus consejos me exhortaron a seguir adelante, al igual que a mis profesores que con sus enseñanzas y experiencia ayudaron a mi desarrollo profesional.

Gracias a ti Julio Martín por mostrarme lo mucho que valgo como ser humano y por alentarme a ser más fuerte y valiente en un mundo que día a día se torna más difícil, otosí agradezco mucho que hayas mostrado interés y que hayas estado conmigo durante la conclusión de la tesis.

Gracias a todos aquellos que indirectamente me apoyaron a finiquitar la presente tesis.

“Casi siempre sabemos qué nos conviene más, pero a veces lo que sabemos importa poco en comparación con lo que sentimos. Difícil de creer, pero cierto”

S. King



Índice

Introducción.....	I
1. Fundamentos y condicionantes de la Política Exterior Mexicana	1
1.1 Influencia del Contexto Internacional y del Contexto interno en el proceso de toma de decisiones en México	3
1.2 La defensa del interés nacional en las relaciones con el exterior	25
1.3 Continuidad y consistencia de la Política Exterior Mexicana	28
1.4 La realidad geopolítica de México	36
2. Problemática migratoria entre México y Estados Unidos	42
2.1 Alcances y Límites de los Programas bilaterales en materia migratoria instrumentados en el siglo XX	50
2.2 Causas y repercusiones de la legislación de inmigración estadounidense y su influencia en la Política Exterior Mexicana durante la década de los 80	64
2.3 Trascendencia y Trasfondo del Programa para las comunidades mexicanas en el extranjero durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari	67
2.4 Relevancia de los mecanismos bilaterales instrumentados para resolver el problema migratorio México—Estados Unidos en el sexenio de Ernesto Zedillo	72
3. Análisis de la Política Migratoria de Estados Unidos de cara al siglo XXI ..	78
3.1 Trascendencia y Repercusiones de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en la política exterior estadounidense	85
3.2 Instrumentación de la estrategia de sellamiento fronterizo aunado a la puesta en marcha de programas unilaterales para restringir el flujo migratorio	113
3.3 Trasfondo y Relevancia de la Propuesta de Trabajadores Temporales del presidente George W. Bush	121
4. Trascendencia de la obtención de un Acuerdo Migratorio con Estados Unidos para la política exterior mexicana (2000—2006)	130
4.1 Alcances y Límites de la actual estrategia mexicana en materia de política exterior con relación a la problemática migratoria México—Estados Unidos	140
4.2 Postura del gobierno mexicano ante la política de <i>sellamiento fronterizo</i> estadounidense	156
4.3 Seguridad Fronteriza: el eje central de las negociaciones bilaterales en materia migratoria	163
Conclusiones	173
Bibliografía	185

Índice de cuadros, gráficas y figuras

Cuadro 1

Distribución de Inmigrantes Mexicanos por Rama de Actividad (%)..... 47

Cuadro 2

Categoría de No Inmigrante: Tipos de Visas otorgadas en Estados Unidos..... 79

Cuadro 3

Acuerdo de 22 puntos sobre Frontera Inteligente entre México y Estados Unidos..... 102

Cuadro 4

Ingresos por Remesas familiares en 2003..... 138

Cuadro 5

Prioridades de México y Estados Unidos en Seguridad Fronteriza..... 168

Gráfica 1

Población de origen mexicano y nacida en México residente en Estados Unidos 1900—
2000..... 136

Gráfica 2

Monto de Remesas percibidas durante el periodo 1990—2000..... 137

Figura 1

Principales Estados de la República Mexicana expulsores de migrantes..... 44

Figura 2

Principales Estados de la Unión Americana receptores de migrantes..... 45

Introducción

El contexto internacional a partir de la caída del muro de Berlín, estuvo plagado de incertidumbre por la forma en que se llevarían a cabo las relaciones futuras de los Estados. De esta forma se planteaba el inicio de una nueva etapa de entendimientos políticos y un replanteamiento de la política exterior de los Estados. El nuevo tratamiento que se dio a ciertos temas, como el medio ambiente, la migración, los esquemas de cooperación internacional, derechos humanos, narcotráfico, corrupción, entre otros, hizo que se hablara de la conformación de una nueva agenda internacional que definía las prioridades de los Estados.

Una de las características del proceso globalizador ha sido, sin duda, la agilización de los flujos de información debido a los avances tecnológicos y científicos que se han efectuado en las comunicaciones y transportes internacionales y en los procesos productivos. Por lo tanto, éste planteaba una mayor interdependencia entre los Estados y, como consecuencia, se fueron reduciendo paulatinamente las barreras que complicaban el libre tránsito de personas a través de las fronteras internacionales.

De esta forma, se puede hacer notar que no sólo la Globalización implicaba la liberación de los mercados, la internacionalización de la planta productiva y la interdependencia de los mercados financieros, sino que también motivó a un constante aumento del número de migrantes internacionales. Actualmente no existe ninguna región del mundo que no haya sido afectada por la dinámica de las migraciones y las consecuencias que ésta trae consigo, tanto en el ámbito social, como el político y el económico. La migración internacional encuentra sus determinantes básicos en las desigualdades en los niveles de desarrollo, cuya notoriedad y persistencia en el actual contexto globalizador acrecienta las llamadas presiones migratorias.

Sin lugar a dudas, actualmente uno de los grandes retos que se le presenta a la comunidad internacional hace referencia a la gestión de los flujos migratorios y la protección de los migrantes y sus derechos, sobre todo teniendo presente que ante el

incremento constante de los flujos migratorios, las medidas de control fronterizo instrumentadas por los gobiernos se han vuelto cada vez más rígidas y, por consecuencia, se han presentado más casos de violación de derechos humanos derivado de un creciente rechazo a la coloquialmente llamada ‘invasión silenciosa’.

Tal ha sido el caso que se ha presentado en la relación México—Estados Unidos considerando el hecho de que en los últimos años (sobre todo a partir de la década de los 80) nuestro país se ha convertido en el mayor expulsor de migrantes del mundo. La frontera existente entre México y Estados Unidos es una de las más transitadas en el mundo, y a largo del siglo XX los flujos migratorios desde nuestro país hacia el territorio estadounidense han ido creciendo significativamente. En la presente investigación se enumeran algunos de los factores que han coadyuvado a este constante incremento en los flujos migratorios partiendo del hecho de que la emigración de mexicanos a Estados Unidos es en esencia un fenómeno laboral propiciada por una demanda económica real en Washington, por las disparidades salariales entre ambos países, y por la insuficiente capacidad de la economía mexicana para generar empleos y absorber el excedente de mano de obra mexicana.

Desde su campaña electoral, Vicente Fox dio a conocer planteamientos novedosos en torno al tema migratorio y a su vez dictaminó que para poder frenar la inmigración ilegal hacia Estados Unidos era necesaria una gradual apertura de las fronteras durante un periodo de diez años con la finalidad de lograr la construcción de una región en donde las personas se movieran libremente.

Con el triunfo de Vicente Fox, el pasado 2 de julio del 2000, se habló de un gran paso hacia la democracia. Dentro de los objetivos estratégicos delineados en el Plan Nacional de Desarrollo de la administración foxista se destacaban elementos como la promoción y el fortalecimiento de la democracia y los derechos humanos como bases fundamentales del nuevo sistema internacional, así como la urgente necesidad de proteger y defender los derechos de todos los mexicanos en el extranjero.

Sin duda alguna, uno de los objetivos primordiales de la administración de Vicente Fox, retomado de los sexenios anteriores, ha sido el de concretar un acuerdo migratorio con Estados Unidos a fin de garantizar un flujo legal, seguro y ordenado de personas, además de conseguir la regularización de los indocumentados y la protección de sus derechos humanos. Al inicio de su gestión, era evidente que su gobierno estaba muy interesado en mejorar la situación de nuestros connacionales en el país vecino del norte por lo que delineó lo que sería su política migratoria, la cual constituiría el punto de partida en las negociaciones con Estados Unidos en la materia. Dicha política migratoria comprendía dos de los principales intereses de nuestro país en torno al tema migratorio: la regularización del estatus de los indocumentados mexicanos que se encontraban en Estados Unidos, y la formulación y posterior instrumentación de un nuevo programa de trabajadores temporales que permitiera la entrada legal de aquellas personas que decidieran laborar en el país vecino del norte.

Con la finalidad de sustentar esta nueva política en materia de migración, Fox concretó la creación de dos oficinas: la Oficina de Atención a Migrantes y de Asuntos Fronterizos, como parte de su estrategia para la revisión de la agenda migratoria con Estados Unidos; la formación de estas oficinas evidenció el interés de la administración foxista de concederle un peso muy importante al tema migratorio.

El gobierno mexicano logró poner como prioridad central dentro de la agenda bilateral la necesidad de legalizar, ordenar y asegurar los flujos migratorios desde nuestro país hacia Estados Unidos bajo un enfoque de responsabilidad compartida. Por su parte, el mandatario estadounidense, George W. Bush, también había estado de acuerdo en iniciar un proceso de negociaciones con nuestro país respecto a uno de los temas pendientes en la agenda bilateral: la migración, y el panorama favorable que prevalecía en torno a este tema en ambos países pronosticaban la adopción histórica de un acuerdo migratorio integral que además recogía los principales intereses de México en la materia.

Sin embargo, a raíz de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 que cimbraron negativamente el bienestar y la seguridad nacional de Estados Unidos, los avances que hasta el momento se habían logrado alcanzar respecto al tema migratorio se estancaron dado el giro radical que tomó la política interna y externa de Washington. En lo subsecuente, Estados Unidos enmarcaría como prioridad central la lucha contra el terrorismo y el fortalecimiento de su seguridad fronteriza, dejando a un segundo plano el asunto migratorio.

Las propuestas en materia migratoria de nuestro país ya no interesaban en lo absoluto a su homólogo estadounidense, quien a partir de 2001 se enfocó más en el mejoramiento de las medidas de seguridad en sus fronteras con la finalidad de impedir el paso de terroristas, de miembros del crimen organizado y de inmigrantes ilegales. Por tal motivo, la mayor parte de los programas que se diseñaron dentro de la política migratoria de Fox para beneficiar a nuestros connacionales (*p.e.g Programa Vete Sano, Regresa Sano, Guía del Migrante Mexicano, Matrícula Consular de Alta Seguridad*), se toparon con rechazos y fuertes críticas por parte de diversos sectores de la sociedad estadounidense quienes argumentaban que a través de dichos programas el gobierno mexicano estaba auspiciando la migración ilegal desde México hacia Estados Unidos.

Empero, en realidad estos programas impulsados por Vicente Fox no fueron diseñados para alentar la violación de las leyes migratorias de Estados Unidos sino que formaban parte de su estrategia migratoria y estaban más encaminados a conceder, en la medida de lo posible, todos los beneficios y ventajas a los migrantes mexicanos para mejorar su calidad de vida, además de que se les brindaba información oportuna y precisa ya fuese en sus lugares de origen como en el tránsito de la frontera. Aún así, era evidente que las demás propuestas que fomentara Fox en materia migratoria durante su administración debían enfrentar la puesta de trabas por parte de Washington en el caso de que dichas propuestas contravinieran sus nuevos intereses de seguridad fronteriza los cuales estaban contemplados dentro de su política de puertas cerradas.

La consecución de una política de *sellamiento fronterizo* en Estados Unidos en aras de salvaguardar su seguridad fronteriza, fue complementada con la aprobación e instauración de mecanismos unilaterales destinados a reducir un mayor flujo de indocumentados al país, los cuales fueron incluso criminalizados dentro de algunas iniciativas de reforma migratoria. Era evidente que nuestro país no podía seguir defendiendo una política migratoria que ya no iba de acuerdo a los nuevos intereses de seguridad de Estados Unidos. Por consiguiente, en esta investigación se considera que para nuestro país la obtención de un acuerdo migratorio con Estados Unidos legitimaría, ordenaría y garantizaría la seguridad de los migrantes mexicanos, aunado al respeto de sus derechos humanos, al adentrarse a territorio estadounidense. Atendiendo además que el reiterado interés de Estados Unidos en asuntos de seguridad fronteriza ha condicionado las negociaciones de dicho acuerdo con México a un replanteamiento estratégico de la política exterior mexicana orientado a la coordinación de acciones migratorias en materia de seguridad fronteriza.

Para los efectos de esta investigación se hizo necesario recurrir a la Teoría de la Interdependencia desarrollada por Nye y Keohane con el objeto de analizar la problemática migratoria en el marco de la relación México—Estados Unidos, debido a que la gran mayoría de los flujos migratorios presentan, como principales factores estructurales, asimetrías económicas, la creciente interdependencia y las intensas relaciones e intercambios entre los países.

Además, es menester señalar que la intensificación de los flujos migratorios desde nuestro país hacia el país vecino del norte constituye un histórico fenómeno complejo con raíces estructurales. Una cuestión muy característica que define la relación México—Estados Unidos es la asimetría, no sólo en materia económica y financiera sino también en términos sociales, lo cual es relevante para explicar las causas o los motivos promotores de migraciones y para determinar situaciones de tensión entre ambos países.

El problema migratorio entre México y Estados Unidos es considerado un asunto de responsabilidad compartida porque sus implicaciones inmediatas, en el ámbito económico, político y social, afectan a ambos países, en menor o en mayor medida. De acuerdo al modelo neoliberal de la interdependencia resulta indispensable mantener un esquema de cooperación bilateral a través del cual se encaucen las acciones pertinentes por parte de ambos gobiernos en función de sus intereses. En el caso de Estados Unidos sus intereses versan sobre asuntos relacionados a la seguridad fronteriza, y por parte de México sigue siendo fundamental la legitimación del fenómeno migratorio garantizando un flujo seguro, libre y ordenado de personas y la adecuada protección de los derechos humanos de los connacionales.

Dado el incremento constante e ininterrumpido del flujo migratorio entre México y Estados Unidos, éste último ha recurrido al empleo de medidas unilaterales cuya finalidad es restringir y limitar una mayor entrada de trabajadores indocumentados mexicanos que ingresan al territorio estadounidense. En Estados Unidos, la constante aprobación de leyes de inmigración y la puesta en marcha de propuestas encaminadas a ese objetivo repercute considerablemente en la eficacia de las acciones emprendidas por parte del gobierno mexicano en la consecución de sus intereses. En consecuencia, viene a ser necesaria la identificación del grado de sensibilidad y vulnerabilidad del gobierno mexicano ante los mecanismos unilaterales de Estados Unidos, y los costos que estas acciones representan en términos de ajuste de la política exterior mexicana para enfrentar la situación que se le presenta.

El principal objetivo de esta investigación es identificar los beneficios que la firma de un acuerdo migratorio integral con Estados Unidos tendría para nuestro país, además de analizar los factores que han contribuido al aumento continuo de los flujos migratorios desde México hacia los Estados Unidos, y revisar los proyectos que hasta el momento se han establecido entre ambos países en materia de seguridad fronteriza.

Para la elaboración de este trabajo, fue menester incursionar en primera instancia en aquellos condicionantes, actores, y factores que influyen en el curso y alcance de la

política exterior mexicana, a la par de conocer los intereses y objetivos plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo del gobierno de Vicente Fox. Subsecuentemente, se hizo necesario ahondar en algunos de los acontecimientos históricos más relevantes que se suscitaron y que tuvieron gran relevancia para el entendimiento de cómo se fueron conformando y estructurando los flujos migratorios desde México hacia Estados Unidos. Para tal fin, se consultaron libros de especialistas en migración que abordaban detalladamente la dinámica migratoria entre ambos países, aunque, dada la actualidad del tema elegido, se puede decir que la presente obra es, en su mayoría, de carácter hemerográfico.

Así entonces, el primer capítulo ahonda en todos aquellos factores que intervienen en el proceso de toma de decisiones para la elaboración de los objetivos de la política exterior mexicana, encaminados a la defensa del interés nacional más allá de las fronteras del país. De igual forma, se destacan someramente los componentes del proyecto de política exterior diseñado para la administración foxista, así como los objetivos principales en el marco de las relaciones internacionales de México, y el tratamiento que se le ha dado a los temas incluidos en la nueva agenda internacional, siendo uno de ellos la migración.

En el segundo capítulo se analizarán aquellos factores que han contribuido al incremento acelerado de los flujos migratorios desde nuestro país hacia Estados Unidos, a la par de que se revisarán los alcances y límites de los programas braceros estructurados en el siglo XX, y el tratamiento que se le dio al tema migratorio en nuestro país durante los gobiernos de Carlos Salinas de Gortari y de Ernesto Zedillo.

El capítulo tercero se abocará a un análisis de la política migratoria de Estados Unidos, enfatizando el cambio de percepción que sufrió el tema migratorio a raíz de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001. Se revisarán algunos de los lineamientos de la política de *sellamiento fronterizo* estructurada por Estados Unidos en aras de salvaguardar su seguridad nacional, así como sus repercusiones en la relación con México.

Finalmente, el capítulo cuarto retomará la trascendencia que tiene para nuestro país la concreción de un acuerdo migratorio con Estados Unidos, resaltando los objetivos e intereses comprendidos en la actual política migratoria mexicana. Asimismo, se hará mención de aquellos programas y proyectos impulsados por el gobierno foxista para darle seguimiento y continuidad a su política migratoria, resaltando, de igual manera, los límites de la misma ante la consecución de la política de *refronterización* por parte de Estados Unidos. Por último, se enfatizará la importancia de incluir como eje central de las negociaciones bilaterales en materia migratoria, el tema de la seguridad fronteriza.

1. Fundamentos y condicionantes de la Política Exterior Mexicana

La Política Exterior constituye un mecanismo fundamental que determina el logro de los propósitos de una nación puesto que es concebida como un instrumento que busca, más allá de las fronteras del Estado, aquellos elementos susceptibles de satisfacer las necesidades internas.

Por Política Exterior se entiende “el conjunto de aquellas posiciones, actitudes, decisiones y acciones que adopta un Estado trascendiendo sus fronteras, que se fundamentan en el interés nacional y en objetivos concretos de carácter económico y político. Dicha política se sustenta en un proyecto específico y depende de la capacidad de negociación internacional del Estado”¹.

Los objetivos de la política exterior están encaminados a la defensa del interés nacional en las relaciones con el exterior, y el papel que desempeña dentro del proyecto nacional de cualquier Estado es determinante para la inserción de éste último en la conformación de las estructuras mundiales; sin dejar de lado a las estrategias las cuales se conciben como actividades específicas encaminadas al pleno alcance de los objetivos generales. Una de las bases más importantes de la política exterior de cualquier país es su capacidad de negociación internacional la cual está definida por situaciones coyunturales internas y externas, y determina la consecución de los objetivos contemplados en el plan político.

Refiriéndonos al caso de México, existen factores o condicionantes (internos y externos), de carácter permanente o temporal, que determinan de cierta forma su capacidad de negociación internacional. De carácter interno encontramos a la historia, la geografía, el sistema político, el desarrollo económico, la organización respecto a la toma de decisiones, entre otros. En cuanto a los condicionantes externos hablamos

¹ Velázquez, Rafael. *Introducción al estudio de la Política Exterior de México*. Nuestro Tiempo, México, 1995, p. 29

principalmente del ambiente, la situación internacional prevaleciente y, para los efectos de esta investigación, la política exterior de Estados Unidos.

El proceso de toma de decisiones en nuestro país representa la primera etapa a contemplar en la delineación y posterior ejecución de la política exterior la cual debe responder, en teoría, al proyecto nacional del propio Estado y, por ende, al interés de la nación en su conjunto. Sin embargo, se aprecia que en gran medida la definición del interés nacional va a estar determinada por el grupo en el poder por lo que éste, en lugar de responder a las necesidades reales de la sociedad, se dirige más al interés de ciertos sectores o grupos que se ven beneficiados por las acciones que emprende el gobierno.

En la elaboración de la política exterior deben atenderse elementos inherentes al contexto interno e internacional existente, al igual que el papel que juegan los actores más relevantes, tanto gubernamentales como no gubernamentales, que tienen incidencia en el proceso de toma de decisiones. En México, ante la grave crisis económica que se suscitó en 1982, principalmente ocasionada por la caída drástica de los precios del petróleo, la política exterior mexicana empezó a tener cambios significativos que nos informan de un proceso de transición que respondió a todas las reformas estructurales internas destinadas a modernizar la planta productiva interna y superar los efectos negativos de la debacle económica. Paralelamente, el proceso de toma de decisiones dejó de estar concentrado en el poder Ejecutivo habiendo una mayor participación de otros actores no tradicionales que por mucho tiempo se habían mantenido al margen de las acciones externas del Estado.

Ante el inicio de una política de apertura comercial y económica, en el marco de un proceso de globalización que empezaba a cobrar fuerza, la política exterior mexicana tuvo que adecuarse a tales cambios por lo que nuestro país ha estado encaminado a lograr una mayor diversificación de sus contactos para incrementar los vínculos comerciales, de inversión y cooperación financiera; además de que sigue refrendando

su compromiso de atender los grandes temas mundiales de la posguerra concentrados en la nueva agenda internacional.

La política exterior es aprehendida como un instrumento fundamental para promover el desarrollo económico del país, y el proyecto nacional, esencialmente neoliberal definido en la década de los 80, sigue vigente hasta nuestros días. Uno de los fundamentos clave de la política exterior mexicana se refiere a su continuidad y su consistencia, lo cual se debe primordialmente a los principios rectores, originados de su propia vivencia histórica, y que han formado la conducta y la conducción de nuestro país en sus relaciones internacionales, aún y cuando persiste un intenso debate en cuanto a su vigencia y validez en el actual contexto internacional.

Hoy en día, la política exterior mexicana es calificada como pragmática, contestataria, proactiva y más enfocada a responder y adaptarse a la dinámica internacional que al interés nacional. En este sentido, la política exterior foxista parece no estar respondiendo a los objetivos comprendidos en el proyecto nacional, sino a factores o circunstancias meramente coyunturales, y más que nada sólo algunos grupos siguen beneficiándose de las acciones emprendidas por el gobierno, pero no la sociedad en su totalidad. Por lo que la continuación de una política integral es en extremo necesaria a fin de responder al interés nacional, pero las incongruencias en su instrumentación se sigue traduciendo en el persistente divorcio entre la política interna y la externa que en nada beneficia al país.

1.1 Influencia del Contexto Internacional y del Contexto interno en el proceso de toma de decisiones en México

El proceso de la política exterior de cualquier país está conformado por tres etapas fundamentales:

- ◇ Elaboración: Hablamos formalmente del proceso de toma de decisiones en el cual se definen o estructuran los objetivos de política exterior establecidos por los

actores u órganos competentes en la materia a fin de satisfacer las necesidades de la población. En otras palabras, éstos deben responder al interés nacional y al contexto internacional existente en relación con la capacidad negociadora al exterior del propio Estado.

La plena consecución de los objetivos dependerá de los pasos o mecanismos contemplados en el plan político, así como de la capacidad de negociación internacional del Estado. El plan político está conformado por una serie de estrategias y acciones que responden al proyecto nacional y cuya finalidad consiste en cumplir con los objetivos establecidos.

Las estrategias pueden definirse como “un conjunto de movimientos o decisiones que se desenvuelven en una situación de competencia y en donde el resultado que se espera no es accidental”². Podemos resumir la definición anterior asumiendo que las estrategias integran un conjunto de tácticas y técnicas que orientan las acciones instrumentadas por el Estado en su política exterior. Las estrategias conllevan dos componentes esenciales: el ofensivo (destinado a obtener ganancias), y el defensivo (el cual busca prevenir posibles pérdidas); asimismo, cada estrategia cuenta con un proceso de costo—beneficio el cual implica que para el logro de ciertos beneficios hay veces en que se tienen que realizar algunos sacrificios como parte de toda negociación.

Por otra parte, las acciones de política exterior son definidas como “aquellas conductas, posiciones, actitudes, decisiones o declaraciones que llevan a cabo los gobiernos de los Estados para alcanzar las metas nacionales”³. Éstas complementan el cuerpo estratégico elaborado en el plan político y juegan un papel primordial en la formulación y posterior instrumentación de la política exterior.

² *Ibidem*, p. 40

³ *Ibidem*, p. 41

- ◇ Ejecución: Se refiere a la puesta en práctica de la política exterior en la que se destacan los actores centrales que se encargan de la ejecución de la conducta internacional de un país. Hay que señalar que cada país cuenta con su propia estructura particular para formular y ejecutar su política externa por lo que el papel que jueguen ciertos órganos responsables en la materia (ministerios, secretarías, etc.) será diferente.

- ◇ Control: Comprende la evaluación de los resultados alcanzados de acuerdo a los objetivos previamente establecidos en el proyecto nacional. Es el punto final del proceso de la política exterior, pero también constituye el inicio de un nuevo ciclo que puede plantear un replanteamiento de las estrategias, acciones y demás mecanismos contemplados en el plan político del Estado⁴.

Ahora bien, vemos que la primera etapa del proceso de la política exterior (la toma de decisiones) se concibe como el espacio de interrelación por excelencia donde convergen tanto la política interna como la política externa de un Estado. El pleno conocimiento de esta fase es fundamental a fin de analizar la procedencia y el alcance de lo que se busca lograr trascendiendo las fronteras territoriales del Estado, al igual que las posibilidades de éxito debido a que en función de estos criterios se construye el plan político el cual, básicamente, pretende la concreción de determinados resultados que respondan al interés nacional.

Es menester resaltar una de las bases de la política exterior que determina el logro de los objetivos propuestos en el plan político: la capacidad de negociación internacional. Ésta es definida como “la posibilidad de lograr las metas estatales con base en ciertas circunstancias tanto nacionales como internacionales”⁵. Algunos de los elementos internos que determinan dicha capacidad pueden ser la situación geográfica, la población, los recursos naturales, la producción industrial o agrícola, la moral nacional, el prestigio internacional, los poderes militar, económico y tecnológico, la capacidad

⁴ Calduch, Rafael. *Dinámica de la Sociedad Internacional*. Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1993, p.144

⁵ Velázquez, Rafael. *Op. cit.* p. 44

diplomática, la opinión pública mundial, entre otros. En cuanto a los factores externos hablamos de la situación internacional, el grado de polarización mundial, la opinión pública mundial, las organizaciones internacionales, etc.⁶.

Por otra parte, es menester tomar en cuenta que “en la elaboración o diseño de la política exterior es necesario un profundo conocimiento de la realidad interna (tipo de sistema político, situación económica, política y social, grupos de interés) e internacional (momento específico, intereses de otros Estados y otros sujetos internacionales)”⁷, puesto que esto constituirá el punto de partida que permitirá la definición de los fines y objetivos de la acción externa de un Estado, así como el diseño de los medios o estrategias destinados a la consecución exitosa de los objetivos planteados.

Abocándonos al primer elemento a considerar en el proceso de toma de decisiones: la realidad o contexto interno, en el caso de nuestro país, de acuerdo al artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México se proclama como una República representativa, democrática y federal. El sistema político mexicano está basado en un gobierno de control constitucional democrático en donde el poder reside originalmente en el pueblo quien, a su vez, está representado por una persona (el Presidente). La organización política del gobierno mexicano, de corte presidencialista, se origina del federalismo y se basa en la división de poderes (aprehendido como el principio fundamental del proceso democrático). Por lo que en nuestro país, en función del artículo 49 constitucional, el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Partiendo de esto, tenemos que principalmente los trabajos de dirección y coordinación de la política exterior mexicana están delegados en el poder Ejecutivo. En el artículo 89, fracción X, de la Constitución Política Mexicana se destaca la facultad que tiene el

⁶ *Ibid*, p. 45

⁷ Dávila, Consuelo. “*La política exterior de México: toma de decisiones y partidos políticos*”, en Velázquez, Rafael (coordinador). *La política exterior de México bajo un régimen democrático: ¿cambio o continuidad?*. Plaza y Valdés Editores, México, 2002, p. 169

poder Ejecutivo en materia de política exterior. Este apartado menciona que es facultad y obligación del Presidente de la República Mexicana: “Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado”⁸.

Se puede apreciar que “en el sistema político mexicano, el presidente es quien constitucional y políticamente tiene las facultades de dirección de la política exterior”⁹, e históricamente la toma de decisiones ha estado centralizada en el poder Ejecutivo quien, a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores, se encarga de formularla y ejecutarla.

Vemos entonces que las decisiones en materia de política exterior tradicionalmente se han concentrado en la figura del presidente, pero ello obedece a razones históricas dadas las amenazas y peligros latentes a las que nuestro país se enfrentó a lo largo del siglo XIX y parte del siglo XX que definieron la función primordial que la política exterior debía asumir: la defensa de la independencia, la integridad territorial y la soberanía nacional (tanto en lo político como en lo económico).

La dominación política de un solo partido en el país (Partido Revolucionario Institucional), la política exterior defensiva de nuestro país durante la mayor parte del siglo XX, y la conducción de un proceso de sustitución de importaciones durante la etapa del *desarrollo estabilizador* facilitaron la conducción exclusiva, por parte del presidente y del servicio diplomático, de las acciones externas gracias al gran consenso político y social que prevalecía en torno a éstas al enarbolar los ideales del nacionalismo revolucionario y estar acordes a la plataforma política del partido en el poder. Aún y cuando el poder Legislativo contaba también con amplias facultades en materia de política exterior¹⁰, durante este periodo el Congreso sólo se limitaba a ratificar las decisiones de política exterior del Ejecutivo.

⁸ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Sista, México, 2003, p.70

⁹ Seara, Modesto. *La política exterior de México*. Harla, México, 1985, p. 8

¹⁰ De acuerdo al artículo 73 constitucional, las facultades del Congreso en materia de política exterior son: a) establecer las bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, para aprobarlos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional; b) declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo; c) expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz y

Sin embargo, a raíz de los cambios internos y externos que tuvieron lugar en la década de los 80, la centralización de la política exterior mexicana comenzó a resquebrajarse ante el significativo número de actores que incrementaron su interés y activismo en los asuntos externos del país.

En consecuencia, en nuestro país tanto la política exterior como el proceso de toma de decisiones sufrieron transformaciones significativas, dentro de las cuales podemos resaltar:

- ◆ Mayor influencia de grupos políticos y sociales internos en la discusión de la política exterior

La transición de la política exterior mexicana en la década de los 80 respondió principalmente a la crisis económica de 1982. En esta época la situación económica del país era alarmante ya que los efectos de la crisis se traducían en problemas de inflación, déficit del sector público, debilitamiento en la dinámica de los sectores productivos, pérdida de la confianza pública en el gobierno, una recesión mundial, el desempleo, una deuda externa muy alta, y en fin, toda una serie de factores que hicieron que el propio Miguel de la Madrid en su discurso de toma de posesión, reconociera abiertamente la gravedad de la crisis en la que se encontraba el país¹¹.

La paulatina apertura de la economía nacional fue seguida de la reestructuración de la deuda externa del país, su entrada al GATT y la negociación de diversos acuerdos comerciales bilaterales que reflejaban la reorientación de la política económica interna y

guerra; d) levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión y decretar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional; e) dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración; f) dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera; g) expedir las leyes de organización del cuerpo diplomático y del cuerpo consular mexicanos; h) conceder licencia al Presidente de la República; i) establecer contribuciones sobre el comercio exterior y la explotación de los recursos naturales; j) expedir leyes sobre la planeación, la programación y la ejecución de acciones de orden económico y social; y k) expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera y la transferencia de la tecnología.

¹¹ Ver el discurso de toma de posesión de Miguel de la Madrid fechado el 1º de diciembre de 1982, en *Historia Gráfica de México*, tomo X, Editorial Patria, México, 1988, p. 62

externa hacia un modelo esencialmente neoliberal y abierto. Siendo que una de las funciones esenciales de la política exterior se centra en la solución de los problemas externos de la economía, y fungir como un instrumento fundamental para promover el desarrollo económico, en este periodo diversos grupos internos empezaron a interesarse y a tener una participación cada vez más destacada e influyente en la discusión de los temas de la política exterior mexicana, sobre todo aquellos relacionados con la economía del país que cobraron mayor preponderancia.

“Actualmente, actores como los partidos políticos, los medios de comunicación, los grupos empresariales, los intelectuales y los organismos no gubernamentales, tienden a influir de manera cada vez más activa en el proceso de toma de decisiones”¹².

En el caso de los partidos políticos, si bien históricamente la política exterior no había fungido como un asunto prioritario para éstos puesto que prevalecía cierto grado de consenso entre los diversos grupos internos en torno a la instrumentación de una política externa nacionalista y de corte progresista encabezada por el otrora partido dominante (PRI). Los partidos de oposición estaban aún más enfocados en temas del quehacer doméstico, sin olvidar la ya expuesta centralización del diseño y ejecución de la política exterior en manos del jefe del Ejecutivo que limitaba o restringía cualquier participación o intento de incidencia de estos partidos en la instrumentación de la misma.

Poco a poco, y en gran medida a partir del final de la década de los 80, los partidos políticos de oposición comenzaron a desempeñar un papel trascendente en la política nacional y, por ende, sus acciones se fueron enfocando hacia la solución de los problemas del sector externo de la economía mexicana.

La relevancia que fueron cobrando los partidos de oposición en el escenario político mexicano en la década de los 90, favoreció a la configuración de un nuevo sistema

¹² Dávila, Consuelo. *Op. cit.* p. 171

partidista, nacido de la apertura democrática y caracterizado por su pluralidad, que posteriormente se vio reflejado al interior del Congreso mexicano, conformado hoy en día por un amplio mosaico multipartidista en el que ningún partido político tiene la mayoría absoluta. Aún y cuando lo anterior conduce a que se incrementen las discusiones en torno a los asuntos estatales (tanto internos como externos) en la búsqueda de consenso, sin lugar a dudas, en la presente administración foxista el Congreso cuenta con una mayor presencia e influencia de manera independiente en los asuntos exteriores del país.

Sin embargo, se aprecia que en algunos temas¹³ la relación entre el Ejecutivo y el Congreso se ha tornado tensa y conflictiva lo cual ha desembocado en enfrentamientos entre ambos poderes que en nada beneficia a la consecución de los objetivos de la política integral del Estado. Los continuos desencuentros que subsisten entre el Ejecutivo y el Legislativo reflejan la falta de consensos y la poca importancia que concede el presidente Fox a la construcción de puentes con la oposición.

Otra transformación fundamental ha sido el crecimiento de la competencia entre los partidos políticos por la conducción de las relaciones internacionales del país; los planteamientos de éstos respecto a la política exterior del país se han ido ampliando y diversificando, pero la falta de una visión más amplia e integral en sus propuestas les resta la posibilidad de que tengan un peso importante en el proceso de toma de decisiones porque sus acciones siguen conduciéndose en la búsqueda de una ganancia electoral inmediata que beneficie a sus respectivos grupos, soslayando el verdadero interés nacional.

En otro orden de ideas, tradicionalmente durante los sexenios priístas, los empresarios y demás organizaciones empresariales se habían mantenido al margen del proceso de

¹³ Uno de los sucesos que ayudan a ejemplificar lo anterior fue cuando el Senado decidió no autorizar un viaje de trabajo que el presidente Fox haría a Canadá y a Estados Unidos el 9 de abril de 2002. Por lo que a partir de ahí Fox justificaba la falta de avances en su gobierno alegando que el Senado no le estaba dejando hacer su trabajo y que le ponía obstáculos para promover a México en el exterior. En Velázquez, Rafael. *El proyecto de política exterior de Vicente Fox: ¿continuidad o cambio?*, Plaza y Valdés Editores, México, 2002, p. 45

toma de decisiones, aunque procuraron incidir indirectamente en las decisiones para que sus intereses no se vieran afectados. La relación entre los grupos empresariales y el gobierno permaneció estable durante la etapa del *desarrollo estabilizador*, ya que los empresarios nacionales, a la par de que resultaron beneficiados con este modelo de corte proteccionista, eran piezas clave para promover la modernización económica, además de que fungían como asesores en materia económica del gobierno. Empero, en la década de los 70, esta relación se tornó tensa como resultado de las acciones llevadas a cabo por Echeverría que afectaron los intereses de los empresarios¹⁴.

Fue a partir de 1982, que el gobierno mexicano mostró una actitud reconciliadora con el empresariado nacional al constituir éste último un elemento fundamental en el crecimiento económico del país. Tan es así que los empresarios participaron en las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en el llamado 'cuarto de a lado'. De esta forma, dieron a conocer sus propuestas y sugerencias de desgravación y su opinión sobre aspectos de la competitividad de las empresas mexicanas. Además se destacó la consulta paralela que sostuvieron los empresarios con el gobierno en aras de "afinar las estipulaciones del tratado y seguimiento de su aplicación y las posibles negociaciones comerciales con otros países de América Latina"¹⁵.

La firma del TLCAN significó la participación del empresariado y su influencia para que el gobierno mexicano delineara acciones o tomara decisiones en política exterior que fueran de acuerdo a sus intereses comerciales. En consecuencia, el canal de comunicación Estado—Sector empresarial ha seguido vigente sobre todo a partir de la transición de una economía cerrada a una continua apertura económica. Por cierto que la llegada al poder de Vicente Fox, siendo él mismo un empresario, colocó a este sector como un grupo de interés esencial y privilegiado para la política exterior desplegada por el actual mandatario.

¹⁴ Velázquez, Rafael. *Introducción al estudio de...*, Op. cit.p.189

¹⁵ Torres, Blanca. "La participación de actores nuevos y tradicionales en las relaciones internacionales de México", en Centro de Estudios Internacionales. *La política exterior de México: enfoques para su análisis*, COLMEX, 1997, p. 127

Ahora corresponde hablar de un actor que también ha influido, de alguna forma u otra, en la formulación de la política exterior de México: las Organizaciones No Gubernamentales (ONG's). El surgimiento de estos actores y su participación en las relaciones internacionales de México fue consecuencia de la insatisfacción de la sociedad mexicana y, con sus acciones, pretendían cambios en el ámbito interno. Durante la segunda mitad de la década de los 80, las ONG's mexicanas orientadas al tema de la protección de los Derechos Humanos empezaron a actuar y a influir cada vez más en las acciones gubernamentales sobre todo porque mantenían contactos al exterior, e indudablemente empujaron al gobierno mexicano a que redoblara los esfuerzos para la atención de este tema.

Aún y cuando no se puede decir que las acciones que éstas llevaron a cabo fueron determinantes en la toma de decisiones, sí se puede indicar que contribuyeron a la modificación de ciertos aspectos de política exterior con relación a los derechos humanos y al desarrollo democrático del país. Además, en el marco de las negociaciones para la firma del TLCAN, algunas de las ONG's mexicanas se aliaron con las estadounidenses para que se permitiera la inclusión de temas como la protección al medio ambiente, entre otros¹⁶.

Las ONG's lograron la politización de ciertos tópicos para que se les diera mayor atención y éstas, al ampliar su campo político de acción, permitieron una mayor actividad e influencia en las decisiones del gobierno mexicano. Sin duda que las Organizaciones No Gubernamentales (ONG's) continúan teniendo presencia en el sistema político mexicano, y esto les ha ampliado el margen de acción para llegar a incidir en el proceso de formulación de la política exterior mexicana.

Paralelamente, los medios de comunicación han ido reforzando su papel como actores no gubernamentales, y sus actividades se desarrollan de una manera más

¹⁶ A parte de concretar el acuerdo de libre comercio entre México, Canadá y Estados Unidos, se obtuvieron otros dos que recogieron las preocupaciones ambientales y laborales expresadas por las ONG's. Estos son los acuerdos para la Cooperación Ambiental y Laboral de América del Norte (ACAAN y ACLAN respectivamente).

independiente que incluso pueden llegar a influir en la política exterior de México. Anteriormente, los medios de comunicación en nuestro país estaban muy controlados por el gobierno, y su margen de maniobra y de participación en la instrumentación de la política exterior era muy limitado, o simplemente nulo. Durante la mayor parte del siglo XX, el gobierno mexicano se encargaba de marcar las pautas y los límites de acción de los diferentes medios de comunicación (llámese televisión, radio y prensa), por lo que la función de éstos últimos se limitaba a transmitir a la opinión pública una imagen positiva de las acciones gubernamentales, ya que cualquier crítica que se le hiciera al gobierno era condenada y restringida.

Sin embargo, a partir de 1970, comenzó a hablarse de una relativa apertura de los medios de comunicación que les permitió incursionar en más espacios de la vida política, económica y social del país sin prescindir de su función medular que es la de informar a la sociedad. Actualmente, la oleada democrática emanada por la alternancia en el poder le ha dado mayor libertad a los diferentes medios informativos los cuales ya no sólo se limitan a hacer llegar la información más relevante a las diversas partes de la República Mexicana, sino que han influido decisivamente en la formación de criterio de la opinión pública quien, a su vez, tiene una actitud más comprometida o vinculada en el proceso de toma de decisiones del gobierno mexicano.

Básicamente, nos podemos dar cuenta que la anuencia de más participantes en el proceso de toma de decisiones en materia de política exterior lo ha vuelto más complejo dada la significativa cantidad de elementos internos y externos que intervienen en su desarrollo, pero debe mantenerse la vinculación entre el proyecto nacional y la política exterior.

- ◇ La participación de otras dependencias públicas en la elaboración y ejecución de la política exterior

Ya se ha mencionado que a raíz de la crisis económica de 1982, los asuntos económicos fueron cobrando mayor preponderancia, y otros organismos, ligados a la

administración pública, se perfilaron como actores centrales en el ámbito de las acciones externas del país. Por consiguiente, la Secretaría de Relaciones Exteriores dejó de tener el monopolio absoluto del manejo de la política exterior puesto que otras dependencias públicas empezaron a tener una participación activa en ciertas acciones y negociaciones externas, como la Secretaría de Economía, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Salud, PEMEX, entre otras.

Esta descentralización en la toma de decisiones ha dado pie a diversas confrontaciones entre las dependencias y una evidente falta de armonización en las acciones de la administración pública federal por lo que, en este sentido, sigue siendo fundamental que haya una efectiva coordinación de las actividades en las cuales se involucren estas dependencias gubernamentales en el proceso de elaboración, ejecución y evaluación de la política exterior del país.

De ahí que una de las acciones rescatables de la administración foxista, a fin de coordinar los diferentes aspectos inherentes a la acción internacional del país, ha sido la creación de oficinas de la Presidencia para Seguridad Nacional, Ecología y Medio ambiente, Derechos Humanos, Protección de los Migrantes, por mencionar algunas¹⁷.

Otra innovación tendiente a aglutinar a las dependencias públicas sobre ciertos temas ha sido la creación de la Subsecretaría de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional, dentro de la SRE, cuyo principal objetivo es convertir a la política exterior en un instrumento central para lograr las metas del desarrollo económico y social de México. Una de las principales funciones de esta subsecretaría es la promoción económica en todas las misiones diplomáticas y consulares con la finalidad de detectar oportunidades de comercio, turismo, inversión, financiamiento y cooperación bilateral y multilateral.

¹⁷ Dávila, Consuelo. *Op. cit.* p. 172

Asimismo, es fundamental señalar aquellas transformaciones inherentes a la realidad o contexto internacional y su incidencia en el proceso de toma de decisiones. Estos elementos son:

- ◆ Una mayor influencia de actores externos en la toma de decisiones interna

En el contexto internacional existen una gran cantidad de actores y procesos que han ido influyendo en el curso que ha seguido la política exterior mexicana. En este sentido, la globalización y el regionalismo han cambiado significativamente las bases de la soberanía nacional de los Estados e, incluso, se ha llegado a poner en tela de juicio el papel que el Estado—nación juega en estos procesos.¹⁸

En general, la *globalización* podemos definirla como un proceso esencialmente económico con implicaciones sociales, políticas y culturales. Una de las principales características de la *globalización* es la subsecuente internacionalización de los modos de producción concibiendo al mundo como una fábrica mundial y en el que notamos el fortalecimiento de las ETN (empresas transnacionales) y la difusión de una división internacional de trabajo. Otra de las características de este proceso ha sido la inminente interdependencia de los mercados financieros que ha dado lugar a crisis económicas que han tenido una mayor repercusión en los países en vías de desarrollo (e.g Efecto dragón, samba, etc.). Aunque tampoco podemos obviar la agilización de los flujos de información como resultado de los avances tecnológicos perpetuados en el sector comunicaciones y transportes. En el punto anterior debemos recalcar que la revolución tecnológica, de cierta forma, precipitó a la globalización.

La idea de la *globalización* se desprende de la teoría general de la integración económica la cual plantea, a su vez, una articulación progresiva que incorpore ciertos

¹⁸ Algunos artículos mencionan que ante los procesos de globalización y regionalismo los Estados han perdido su capacidad de diseñar y ejecutar políticas económicas nacionales independientes, lo cual se debe a que uno de los principales objetivos del capitalismo es el de crear una economía mundial integrada por un solo bloque económico que controlaría las economías de los demás países, en Dávila, Francisco. “La ‘globalización’, la ‘integración global’ o bien la ‘globalización económica’, conceptos a repensarse en el campo de las Relaciones Internacionales actuales”, *Revista de Relaciones Internacionales*, UNAM, mayo—diciembre 1999, p. 22

elementos económicos como los recursos productivos, humanos, sociales y culturales. Esta teoría, teniendo como base algunos aspectos de la teoría del comercio, acentúa la importancia que la intensificación de los intercambios comerciales tiene en el óptimo crecimiento y desarrollo económico de los países. Aunado a lo anterior, se señala un proceso de compensaciones mutuas entre economías diferentes mediante el cual se pueda cubrir las discrepancias o desigualdades, y aprovechar las diferencias a fin de generar mayor riqueza y que se generen condiciones de equilibrio, armonía y desarrollo mundiales¹⁹.

Sin embargo, los beneficios que plantea la integración global en cuanto a la solución de las desigualdades, desequilibrios y el subdesarrollo a través de la articulación efectiva de las economías, no se han realizado en su totalidad, al contrario, se ha acentuado aún más la brecha entre los países desarrollados y los países en vías de desarrollo.

La *globalización* plantea en el discurso beneficios ilimitados para todos los países, vía comercio o vía inversiones, en términos de crecimiento y desarrollo tanto económico como social. Empero, en la práctica, la apertura de las economías y la liberalización hacia el exterior no ha logrado superar las diferencias que subsisten entre los países industrializados y los países del tercer mundo que tienen un margen de maniobra muy limitado en diversos aspectos.

Si bien, la *globalización* implica hablar de una homologación respecto a las cuestiones económicas, políticas, culturales e ideológicas por lo que las discrepancias o diferencias estructurales entre los países tienden a desaparecer, pero este proceso es esencialmente asimétrico. Como consecuencia de esto, algunos Estados pudiesen ganar más que otros en el proceso globalizador con lo que se refuta la idea de 'ganancias absolutas' por el problema que representa la desigualdad estructural de las naciones.

¹⁹ *Ibidem*, p. 18

Siguiendo esta misma línea, la situación posguerra fría planteaba un nuevo reparto de las zonas de influencia y de la creciente tendencia a la formación de bloques regionales. En virtud del proceso de *regionalización* se consolidarían bloques comerciales en aras de una mayor integración, en el ámbito económico, político, y social. De esta forma, se identificaron tres bloques económicos en tres zonas a saber: Unión Europea (euro), Norteamérica (dólar), y Pacífico asiático (yen).

El ejemplo europeo, con la constitución de la Comunidad Económica Europea y la posterior suscripción del Tratado de Maastricht en 1991, representaba nuevas formas de integración tendientes a satisfacer necesidades comunes, lograr una integración económica y política y reforzar la cooperación entre sus Estados miembros.

La UE se perfilaba como el principal competidor mundial para las economías más importantes del mundo, como la estadounidense y la japonesa. Como consecuencia inmediata se dio una “nueva oleada de competencia económica ante la construcción de un mercado poderoso y cerrado al intercambio libre con otras regiones”²⁰.

En los países pertenecientes a la zona Asia Pacífico se reforzaron los mecanismos de coordinación económica, empresarial e inter—gubernamental a través del surgimiento de foros como la APEC, entre otros. La conformación de bloques y zonas de libre comercio representaba un reto para los países asiáticos cuyo crecimiento económico descansaba en la exportación y el desarrollo tecnológico.

La formación de la UE recibió pronta respuesta del continente americano que, ante la pérdida de influencia en el continente europeo, Estados Unidos promovió y, junto con Canadá y México, se decidió la conformación de su propia zona comercial que dio como resultado el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

²⁰ Rozental, Andrés. *La política exterior de México en la era de la modernización*, FCE, México, 1993, p. 34

En conclusión, sin lugar a dudas que todas las transformaciones mundiales que se suscitaron en la década de los 80 planteaba a los Estados nuevos retos, pero también oportunidades que responderían a sus proyectos nacionales. En el caso de México, frente a la gran transformación mundial que se estaba dando a través de procesos como la globalización y el regionalismo, el objetivo fundamental era el de no quedarse aislado e insertarse en la nueva configuración internacional que se presentaba a fin de figurar como un actor importante de cara al siglo XXI.

La revolución, que se dio en el contexto internacional, abrió y consolidó nuevas perspectivas para una etapa de cooperación económica que favoreciera la inversión, el intercambio tecnológico, y la eliminación de las barreras al comercio mundial. Por ende, para nuestro país ha sido esencial contar con una economía sólida y en expansión como una medida para fortalecer nuestra participación en los mercados internacionales y asegurar mayor presencia en el contexto externo; lo cual a su vez plantea contar con un proyecto nacional que responda tanto al interés nacional como a la dinámica propia del escenario internacional.

◆ La conformación de una nueva agenda internacional global

El fin de la Guerra fría y la nueva era de la multipolaridad, abrieron las posibilidades para la diversificación de las relaciones de los países miembros de los antiguos bloques y para una mayor independencia de su política exterior, la cual había prácticamente desaparecido al surgir la estructura bipolar. Ante estos cambios se notó la presencia de temas o tópicos que habían obtenido una gran importancia y que se compilaron en una nueva agenda internacional caracterizada por su complejidad.

El medio ambiente, la migración, derechos humanos, narcotráfico, terrorismo, entre otros, cobraron relevancia, sin dejar de lado los tópicos tradicionales que componían la vieja agenda: el nacionalismo, la guerra y la distribución de la riqueza. La transformación del escenario internacional en la posguerra permitió que algunos estudiosos elaboraran nuevas teorías en las cuales se señalaba la presencia de países

cuyas características les valían la pertenencia al 'centro'. Factores como el fomento a una mayor participación ciudadana (democracia), medidas tendientes a apoyar el libre mercado, la interdependencia, etc., definían la inserción de un país al 'centro' desarrollado. Sin embargo, aquellos Estados que no cumplían con estas características eran relegados y engrosaban las filas de la 'periferia' calificada como subdesarrollada²¹.

Aún y cuando la nueva agenda internacional pareció cobrar relevancia se siguió manteniendo la vieja agenda debido a que los temas referidos en ésta seguían siendo la principal preocupación de los países que formaban parte de la periferia. Dentro de ésta, sin lugar a dudas, México era uno de sus componentes y, aunque en un principio nuestro país se mostró renuente a aceptar e involucrarse en los nuevos tópicos que se delinearon en la agenda, era necesario interactuar y dar respuesta a éstos para que México pudiese cumplir su objetivo de formar parte del 'centro'.

Ahora bien, la ecología, la conservación de los recursos naturales y la protección del medio ambiente han sido aprehendidos como temas de alcance global, y la cooperación internacional y corresponsabilidad entre los países resulta fundamental para dar respuesta a aquellos tópicos que empezaron a merecer una especial atención. Para México la cooperación internacional ha sido indispensable para la solución de los problemas ambientales, ya fuesen globales o regionales. Nuestro país ha mantenido un activismo muy significativo en los aspectos relacionados con la protección al medio ambiente, de ahí su adhesión al Protocolo de Montreal cuyo objetivo principal era la protección de la capa atmosférica de ozono y firmó, a su vez, el Convenio de Basilea en virtud del cual se contribuiría a conservar el medio ambiente y se regularía el tráfico transfronterizo de desechos peligrosos.

Asimismo, México participó en la Conferencia de Río de Janeiro, en la que se dieron cita otros países de América Latina y el Caribe, y en la cual se abordó el tema de *desarrollo sustentable*. En esta conferencia quedó claro que la incorporación de

²¹ Chabat, Jorge, "La nueva agenda internacional y la política exterior mexicana", en Centro de Estudios Internacionales. *La política exterior de México: enfoques para su análisis*, COLMEX, 1997, pp. 107-108

consideraciones económicas y ecológicas a la planificación del desarrollo requeriría de toda una revolución en la toma de decisiones económicas. Esta Cumbre sobre la Tierra, celebrada en junio de 1992 en Río de Janeiro tuvo como objetivo principal el establecer los problemas ambientales existentes y proponer soluciones a corto, medio y largo plazo. Básicamente, se trataba de encontrar modos de traducir las buenas intenciones en medidas concretas y de que los gobiernos firmaran acuerdos específicos para hacer frente a los grandes problemas ambientales y de desarrollo; por lo que a partir de ese momento se concibió a la protección ecológica como una parte fundamental del proceso de desarrollo.

Adicionalmente, el 16 de febrero de 2005, nuestro país adoptó oficialmente el Protocolo de Kyoto del Convenio Marco sobre Cambio Climático de la ONU (UNFCCC) el cual, desde su creación en 1997, está encaminado a delinear y poner en marcha aquellas medidas necesarias para contrarrestar los efectos dañinos y potencialmente devastadores del cambio climático global mediante la reducción de gases de efecto invernadero. A raíz de su adhesión a dicho protocolo, México se ha comprometido a desarrollar e instrumentar una serie de reformas enmarcadas en un nuevo modelo de desarrollo sustentable que sea respetuoso del medio ambiente, y que a la par impulse la utilización de energías renovables más eficientes y limpias.

La participación de nuestro país en este tipo de foros internacionales, aunado a su adhesión a numerosos acuerdos medioambientales, nos informa de su férreo compromiso por abordar temas de protección al medio ambiente que, sin lugar a dudas, responden a la demanda social y a las propias necesidades del desarrollo nacional que exigen la armonización del crecimiento económico con el restablecimiento de la calidad del medio ambiente, y la conservación y aprovechamiento racional de los recursos naturales.

De esta manera, podemos darnos cuenta que el nuevo compromiso adquirido por nuestro país era a todas luces evidente: preservar la enorme diversidad biológica contenida en el territorio nacional y revertir el deterioro ambiental provocado por

políticas de desarrollo que no incluyeron criterios ecológicos. México reafirmó su compromiso de rechazar todo tipo de tecnologías que afectaran la calidad del medio ambiente por lo que no fue sorprendente que en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte se incluyera el asunto ecológico. México rechazaría tajantemente aquellas industrias que contaminaran y que repercutieran negativamente en el equilibrio ecológico, y se puso mayor atención a la zona fronteriza a través de la adopción de un plan integral que abarcaba cuestiones como el tratamiento de la basura y de las aguas residuales.

Otro de los temas que cobraron importancia fue, sin duda, la cuestión de la democracia y derechos humanos. El fortalecimiento y la consolidación de los sistemas democráticos ha fungido como un punto clave a fin de satisfacer las demandas políticas, sociales y económicas del Estado. La esencia de la democracia se encuentra inmersa en el concepto de libertad política y que se permita a la población participar en la toma de decisiones a través de sus representantes. Si bien, durante las reformas que emprende el Estado se deben garantizar de antemano los derechos de los ciudadanos y de ampliar la participación de la sociedad en el ejercicio del poder público.

En México, a partir de los 90, la consolidación de una nueva cultura política (que reconoce la nueva pluralidad del país, la competencia electoral, los procedimientos electorales, etc.) se tradujo en una gradual apertura que permitió a nuevos actores incursionar en algunos espacios del escenario político nacional. Con la nueva legislación electoral, con la participación de otros grupos y sectores en las decisiones gubernamentales, con la creciente participación ciudadana, entre otros factores, se pudo ampliar y perfeccionar la democracia mexicana sin poner en peligro la estabilidad política. La democracia se ha ido generalizando en otros países y para nuestro país ha sido indispensable que en los foros multilaterales se propugne por la construcción de un entorno internacional que impulse el desarrollo de las democracias y no un 'modelo' de la democracia, con pretensiones de universalidad.

En cuanto a los derechos humanos sabemos que uno de los objetivos de todo gobierno es elevar el nivel de vida de la población vigilando el respeto de sus derechos básicos. México dio un paso hacia delante en el asunto del respeto a los derechos humanos con la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos cuya función principal es velar por el cumplimiento de la política nacional de promoción, respeto y defensa de dichos derechos. Nuestro país forma parte de ciertas convenciones internacionales en materia de derechos humanos y ha aceptado los mecanismos de tutela instrumentados por la Organización de las Naciones Unidas.

Asimismo, nuestro país ha seguido reforzando los históricos vínculos que tiene con los países de la región latinoamericana y actualmente, en el seno de la Organización de Estados Americanos (OEA) ha buscado que se lleve a cabo una evaluación que permita diferenciar la democracia y el respeto de los derechos humanos de la politización que se está dando en otros organismos, como es el caso de la ONU. El interés de México al respecto va en el sentido de impulsar una política seria de derechos humanos que se vea reflejada en los programas de la OEA y que se logre su instrumentación en la región.

Otro aspecto relevante que se ha abordado en el seno de la OEA, es la firma de un acuerdo entre México y el organismo que tiene como finalidad elaborar un diagnóstico sobre uno de los problemas que aquejan al país y que ha trascendido las fronteras de los Estados: la trata de mujeres, adolescentes y niños. Con este acuerdo se trata de actualizar la legislación y de capacitar a los servidores públicos en la materia ya que México está seriamente involucrado en este delito como país de origen, tránsito y destino de las víctimas de trata. México, a pesar del distanciamiento con la OEA al calor de la guerra fría, sigue viendo a este organismo regional como un foro natural para el diálogo hemisférico, siendo la prioridad política, hoy en día, el ejercicio efectivo y la consolidación de la democracia en la región.

Como se puede apreciar, el compromiso del gobierno mexicano va en el sentido de respetar en todo momento los derechos humanos que forman parte de la sociedad

mexicana y que están contemplados en la Constitución, así como asegurar la vigencia permanente de los derechos y las libertades de los connacionales fuera y dentro del territorio nacional. México sigue reconociendo que la tarea común de todos los países que integran la comunidad internacional es la de promover y garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; por esta razón, nuestro país ha estado a favor de las resoluciones adoptadas por la ONU cuya finalidad es garantizar la protección de los derechos humanos.

En lo que concierne al narcotráfico, indudablemente éste constituye un problema que ha trascendido alarmantemente las fronteras territoriales de los Estados. El narcotráfico es considerado un problema de seguridad nacional ya que amenaza la salud y el bienestar de la población. Dentro de los principios fundamentales que norman la estrategia mexicana antidrogas encontramos que se debe reconocer la integralidad del narcotráfico detectando las rutas de transportación de drogas y destruyendo áreas de sembradío, además de que se contempla la construcción de una auténtica cultura antidrogas en donde la participación de la sociedad se considera trascendente para atacar este problema de salud pública.

Empero, la cooperación internacional también es esencial para acabar con el tráfico de drogas y México ha suscrito acuerdos internacionales destinados al combate al narcotráfico. Tal ha sido el caso de los puntos de convergencia que han adoptado tanto México como Guatemala ante la problemática que se ha gestado en la frontera que comparten por la presencia de organizaciones de pandilleros que pudiesen tener vínculos con el narcotráfico o con otras vertientes del crimen organizado (*maras salvatruchas*). De ahí que ambos países han destacado la importancia de la cooperación internacional para reforzar la seguridad fronteriza y, mediante el Grupo de Alto Nivel sobre Seguridad Fronteriza, se están sometiendo a revisión sus estrategias para combatir el narcotráfico y a las *maras* con la finalidad de controlar la delincuencia organizada y disminuir los ya alarmantes niveles de violencia que se han incrementado tanto en la frontera, como al interior de los países.

Ahora que, en cuanto al tópico de la migración internacional, este problema es el claro reflejo de una asimetría en el ámbito económico y social. Un desigual reparto de la riqueza, la inestabilidad de la economía, escaso desarrollo humano, desequilibrios en la distribución de trabajo, entre otros, son aspectos característicos de un país en vías de desarrollo como nuestro país. Para México ha sido indispensable fomentar el pleno empleo y bienestar de los mexicanos, y ha procurado velar por el respeto de los derechos humanos de los migrantes y sus familias por lo que nuestro país ha rechazado enfáticamente el uso de mecanismos de fuerza para detener el flujo de migrantes mexicanos.

Por último, vemos que la reinserción del terrorismo en la agenda internacional como tema de primer orden, ha implicado varios cambios y la redefinición de las posiciones y posturas de los países ante las grandes dimensiones que este problema ya ha alcanzado. Estados Unidos, al tener un peso de suma importancia en el escenario internacional dada su calidad de potencia, ha insistido mucho en la colaboración de los países para combatir el terrorismo, sobre todo a partir de los ataques terroristas perpetrados en su territorio el 11 de septiembre de 2001, y en este aspecto nuestro país, al estar contemplado en la esfera de seguridad de la Unión Americana, tuvo necesariamente que modificar su actitud frente a este problema internacional lo cual conllevaba un replanteamiento de la concepción de seguridad nacional.

De esta manera, la presente administración foxista amplió el rango de los asuntos que podían significar un riesgo a la seguridad nacional e internacional, en el que además de contemplar las acciones terroristas, se incluyeron otros tópicos como los conflictos transfronterizos, violaciones graves a los derechos humanos y a las libertades, movimientos masivos de desplazados, fanatismos religiosos y fundamentalistas, incluso temas como el sida y la degradación ambiental, procurando, de esta forma, un mayor activismo y participación en los asuntos globales.

Nuestro país ha seguido respondiendo a la amplia gama de temas que empezaron a cobrar relevancia a finales del siglo, y que en la actualidad han seguido vigentes. El

compromiso de México se ha mantenido, de cierta forma, intacto y ha asumido la responsabilidad de seguir proponiendo soluciones que reviertan los grandes problemas que hoy por hoy siguen afectando al mundo.

Por otra parte, a pesar de que se han efectuado diversos cambios en las políticas del gobierno mexicano para dar respuesta a los nuevos temas de la agenda internacional, obviamente prevalecen los viejos problemas, particulares de un país en vías de desarrollo, que siguen aminorando su progreso. De ahí que se maneje la existencia de una relación de conflicto entre la agenda tradicional y la nueva agenda que es producto de un progreso de inserción parcial de nuestro país a las filas del centro desarrollado.

Sin embargo, no se descartan los esfuerzos del gobierno mexicano que han coadyuvado a que ambas agendas logren complementarse y que, por lo tanto, se ha conseguido que ambas influyan en la toma de decisiones en materia de política exterior.

1.2 La defensa del interés nacional en las relaciones con el exterior

El interés nacional es el principal fundamento en base al cual se delinea la política exterior. A pesar de que su conceptualización ha sido un tanto complicada y controversial en términos teóricos, para los efectos de la presente investigación el interés nacional es entendido como “la meta fundamental de un Estado, encaminada a proporcionar los requerimientos sociales, políticos, y económicos, de su población a fin de preservar la existencia del propio Estado”²². Por ende, el interés nacional funge como una herramienta para el análisis y estudio de la política exterior puesto que éste comprende las necesidades fundamentales que un Estado tiene para su propia existencia y funcionalidad.

Si bien es cierto que el interés nacional debe representar, en teoría, las necesidades y aspiraciones de una nación en su conjunto, pero por lo general éste responde a los objetivos particulares de la actividad internacional de la élite gubernamental en turno,

²² Velázquez, Rafael. *Introducción al estudio de... Op. Cit.* p. 34.

ya sea con la finalidad de legitimar su control en la conducción del Estado, o bien, para garantizar su permanencia en el poder.

Por lo que la política exterior puede responder más a los intereses particulares de la élite gubernamental sirviendo como un instrumento más para consolidar su poder, resguardándose en el hecho de que un gobierno representativo toma las decisiones en nombre de la nación. Sin embargo, a pesar de que la política exterior es esencialmente de Estado, en ocasiones las acciones y las decisiones que se tomen al respecto responden al corte personal del jefe de gobierno, pasando por alto la plena satisfacción de las necesidades más apremiantes de la población en general.

Asimismo, hay un punto que no podemos obviar, y éste hace referencia a que “la política exterior de los Estados tiene un límite: aquel que le marca la política exterior de los otros Estados”²³. En este sentido, la política exterior debe funcionar como un instrumento conciliador entre el interés nacional y los intereses internacionales, es decir, se concibe como esencial la conjugación del interés nacional con la realidad política internacional.

Haciendo alusión al caso mexicano “el interés nacional significó en los momentos históricos más importantes la defensa de lo que se pretendía concebir como nación mexicana, y la población fue creando sus propios valores al respecto”.²⁴ Cada una de las administraciones que han conducido al Estado mexicano, a lo largo de su historia, han establecido los objetivos generales que pretenden alcanzarse en el ámbito externo, tomando en cuenta la coyuntura interna e internacional prevaleciente. El denominado Plan Nacional de Desarrollo comprende un compendio de los objetivos y lineamientos que debe vigilar el gobierno en turno con la finalidad última de mejorar la calidad de vida de los mexicanos al asentar los fundamentos para la elaboración de las políticas públicas. De esta forma, es a través del PND que se detectan

²³ Ojeda, Mario. *Alcances y límites de la política exterior de México*. COLMEX, México, 2001, p. 102

²⁴ Arellanes, Paulino. “*La política exterior del México foxista: ¿Política exterior de Estado? Una reflexión crítica*”, en Velázquez, Rafael (coordinador). *La política exterior de México bajo un régimen democrático: ¿cambio o continuidad?*. Plaza y Valdés Editores, México, 2002, p. 195

oportunamente las carencias del país y la necesidad urgente de realizar ciertas reformas que contribuyan al crecimiento y desarrollo de México.

El Plan Nacional de Desarrollo comprende diversos aspectos tales como la política social, la económica, la interna y la exterior, y cada administración la dota de matices distintos y característicos que también modifican la esencia o lo que se entiende por interés nacional.

El PND de la actual administración de Vicente Fox reitera que la política exterior debe enfocarse a la defensa y promoción de los intereses nacionales fundamentales, entre los cuales se destacan los siguientes:

- ◇ Garantizar que nuestra seguridad nacional y nuestra integridad territorial no se vean afectadas o amenazadas como resultado de cambios o acontecimientos externos que se producen en el exterior.
- ◇ Asegurar que la naturaleza soberana de las decisiones que adopta el Estado mexicano en su régimen interno y en sus relaciones con los demás actores internacionales no se vea constreñida por intereses o posiciones de terceros países.
- ◇ Aprovechar en beneficio de la nación nuestros recursos naturales, asegurando que el Estado pueda determinar las modalidades de su uso y conservación en función de las necesidades y prioridades del país.
- ◇ Encontrar y fomentar los espacios que permitan 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, sobre la base del derecho internacional, y que nos proporcione espacios de acción política y diplomática frente a otras naciones o regiones.²⁵

²⁵ <http://pnd.presidencia.gob.mx/>

Por lo que la política exterior sigue siendo considerada como el instrumento por excelencia que sustenta los objetivos y estrategias definidas por el gobierno en cuestión los cuales están orientados a mejorar las condiciones internas y a responder al interés de la nación, el cual, como hemos visto, está sujeto a la interpretación del grupo gubernamental, en este caso del gobierno foxista.

1.3 Continuidad y consistencia de la Política Exterior Mexicana

La Política Exterior de cualquier país tiene como base un marco conceptual el cual constituye un instrumento o fundamento básico para la consecución y despliegue de la misma, además de que garantiza su continuidad y consistencia.

En el caso de México los Principios Tradicionales (lineamientos o postulados que informan la actitud internacional del país) representan ese marco conceptual, y a pesar de que se ha cuestionado la vigencia de los mismos, sin lugar a dudas estos siguen siendo el brazo derecho para elaborar y dirigir las estrategias del país encaminadas a la obtención de objetivos más allá de sus fronteras territoriales.

Estos principios tradicionales históricamente han expresado los intereses de la nación, y han regido la conducta del país en sus relaciones internacionales. Éstos están contemplados en la Constitución mexicana, en el ya referido artículo 89 fracción X en el que se destaca que el titular del poder ejecutivo debe observar los siguientes principios normativos en la conducción de la política exterior:

- ◊ La autodeterminación de los pueblos;
- ◊ La no intervención;
- ◊ La solución pacífica de controversias;
- ◊ La proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales;
- ◊ La igualdad jurídica de los Estados;
- ◊ La cooperación internacional para el desarrollo;

- ◇ La lucha por la paz y la seguridad internacionales²⁶.

Asimismo, existen otros principios cuya vigencia es indiscutible y que también han alcanzado preeminencia universal, aún y cuando no están comprendidos en la Constitución, estos son:

- ◇ La soberanía sobre los recursos naturales;
- ◇ La defensa, búsqueda y práctica del derecho de asilo;
- ◇ La búsqueda de una justicia económica internacional;
- ◇ El respeto al pluralismo ideológico;
- ◇ La búsqueda de una práctica democrática en la toma de decisiones en la comunidad internacional;
- ◇ La solidaridad latinoamericana²⁷.

Estos principios normativos deben ser la base del comportamiento interno y externo del Estado mexicano, y éstos han sido el resultado de todo un proceso que vivió México cuando nace a la vida independiente en el año de 1821 y, dados los conflictos y circunstancias históricas que se fueron dando, los principios fueron surgiendo como un instrumento vital para preservar la independencia y soberanía del país. El papel que éstos han jugado a lo largo de la historia de México ha sido, de cierta forma, diferente lo cual confirma la necesidad de todo país de ajustarse a los cambios que se vayan presentando tanto al interior como al exterior.

Desde los albores de la Revolución Mexicana, la política exterior de nuestro país se ha caracterizado por el cuerpo doctrinario y de principios que la sustentan con la finalidad de defender la independencia, la integridad territorial y la soberanía nacional. Sabemos que en un primer momento, México se resguardaba en estos postulados con el objetivo de no permitir ninguna injerencia o invasión de otros Estados utilizando como recurso el marco jurídico comprendido en el Derecho Internacional. Además, se adoptaron tácticas

²⁶ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Sista, México, 2003, p.70

²⁷ "Las opciones de la política exterior de México en un mundo incierto: inercia o acción", en *Revista de Relaciones Internacionales*, UNAM, mayo—diciembre 1999, p. 121

y estrategias con el objetivo esencial de no involucrar a México en otros conflictos ajenos a sus intereses evitando, de esta forma, alguna intromisión de terceros países en sus asuntos internos.

“Durante los más de 70 años que estuvieron en el poder regímenes políticos herederos de la Revolución, con tres nombres diferentes pero una misma identificación, la práctica o doctrina de la política exterior se aferró, con excepciones, a posiciones defensivas, no comprometidas y ambiguas, que nos permitieron salir airosos, por lo menos en la forma, de varias crisis internacionales”²⁸.

Durante la Guerra Fría, nuestro país estaba más enfocado en su proyecto de desarrollo interno y puso un mayor énfasis a su industrialización conforme a los lineamientos establecidos en el modelo adoptado en esa época (*desarrollo estabilizador*). La política exterior cumplía el papel de promotora externa del crecimiento económico del país cuyo objetivo principal era proyectar una imagen de estabilidad y progreso en nuestro país. Igualmente, la relativa independencia que mantuvo la política exterior mexicana, en comparación con la que desplegaron la mayoría de los demás países de América Latina quienes la supeditaron a las exigencias estadounidenses, le confirió cierto prestigio internacional y un estatus de potencia media regional.

En este periodo apreciamos que México, atendiendo a su objetivo primordial de crecimiento y desarrollo interno, se resguardó en el Derecho Internacional y en los principios tradicionales de su política exterior para no inmiscuirse en las eventualidades que se presentaban en el mundo bipolar y cuyos efectos podrían repercutir en el proceso de industrialización que se había logrado impulsar después de varios años de intensas luchas internas y de inestabilidad política. Aunque la defensa exacerbada de este cuerpo de principios por nuestro país, cumplía otro claro objetivo puesto que se pretendía evitar que México quedara expuesto ante las críticas internacionales que

²⁸ Anguiano, Eugenio. “Política exterior ante la crisis”. *El Universal*, México, 11 de octubre de 2001, p. 29

pudieran suscitarse como consecuencia de los excesos autoritarios que distinguieron a los regímenes priístas.

La posición internacional de México se consideró como jurídicista, pasiva y defensiva, pero ante los cambios que se suscitaron a lo largo de la Guerra Fría, en el que había ya indicios del debilitamiento de la estructura bipolar y el surgimiento de la multipolaridad, México consideró necesaria la urgencia de transformar la estructura de su política exterior con el objetivo final de dotarla de un nuevo activismo tendiente a que el país cobrara mayor importancia en el escenario internacional.

En esta transición hacia una nueva política exterior activa encontramos al presidente Luis Echeverría (1970—1976) quien estuvo consciente de que México había adoptado una actitud de pasividad internacional en la cual nuestro país evitaba involucrarse en asuntos internacionales en aras de que éstos no influyeran en su crecimiento y desarrollo económico. Pero lo que dio como resultado esa actitud fue que México no tenía presencia en las cuestiones internacionales que verdaderamente estaban afectando el proceso de su desarrollo.

La nueva política exterior mexicana llevaba como fundamento central el principio del pluralismo ideológico en las relaciones internacionales que significaba respeto a las decisiones de otros pueblos y vino a ser, en consecuencia, la contrapartida lógica de la política interna de apertura democrática, al abrir las puertas para la diversificación de las relaciones internacionales en México. En este sentido, la política exterior del país se inscribía en un proyecto mayor de reformas generales y fue diseñada para revitalizar al sistema político mexicano devolviéndole parte de su antiguo carácter progresista y nacionalista.

Este nuevo activismo aparentemente apartó su diplomacia tradicional, sustentada por los principios, hacia una nueva política exterior que contravenía la posición internacional que México había adoptado históricamente, y que constituyó el parte aguas de la

diversificación, dinamización y politización de las relaciones internacionales de México cuya diplomacia se reorientaría hacia el ámbito multilateral.

La nueva era de cooperación que se presentó al fin de la Guerra Fría, en función del principio de corresponsabilidad entre las naciones para atender los grandes temas mundiales comprendidos en la agenda internacional, implicaba a su vez un replanteamiento de ciertos principios, como el de la defensa de la soberanía nacional. La soberanía nacional se veía de cierta forma mermada por la cooperación internacional ya que ésta última validaba el derecho de injerencia, el cual permitía que en algunos casos los Estados pudieran opinar o llevar a cabo acciones consideradas pertinentes en los asuntos internos de otro. Sin embargo, la adecuación de estos principios a la realidad internacional era inminente, y con la introducción y posterior aceptación del planteamiento de que el Estado cuenta con la voluntad política de consentir la intromisión de la comunidad internacional en aspectos inherentes a su política interna, ésta era una condición necesaria a fin de resguardar la soberanía nacional²⁹.

Hoy en día, en nuestro país persiste un intenso debate en cuanto a la vigencia de los principios tradicionales, algunos los califican como obsoletos ante la dinámica internacional prevaleciente que plantea una mayor interdependencia entre los Estados, y otros los siguen defendiendo como los pilares máximos y representativos de la política exterior mexicana.

²⁹ Evidentemente que en el actual contexto de globalización, el concepto de soberanía ha sufrido transformaciones importantes dada la dinámica propia de las relaciones internacionales y los nuevos compromisos que los Estados han ido adquiriendo, en el marco de diversos instrumentos jurídicos, a fin de atender los grandes temas mundiales de la posguerra. Ahora vemos que aquellas funciones y responsabilidades que anteriormente el Estado controlaba celosamente están siendo compartidas o delegadas con una creciente red de nuevos actores que participan cada vez más en los asuntos externos, tal ha sido el caso de las ONG's. Del mismo modo, los actuales procesos de asociación económica y de integración regional traen consigo una cesión parcial y voluntaria de la soberanía, como lo refleja el caso de la Unión Europea en donde se han alcanzado consensos en materia económica, monetaria y social de tal magnitud que han trastocado los símbolos de identidad propia de todo país que se jacta de ser soberano e independiente.

“Los principios de política exterior contenidos en la Constitución obedecen a una realidad que ya quedó superada, porque México ya salió de su etapa presidencialista y ha entrado en la transición a la democracia, lo que implica inscribirse en un nuevo contexto mundial”.³⁰

Vemos que la llegada de Vicente Fox al poder se interpretó como un avance democrático trascendente para nuestro país debido a la propia fortaleza de las instituciones electorales y políticas existentes que permitieron un mayor pluralismo y la alternancia en la presidencia de la República en el 2000. Uno de los primeros propósitos del nuevo gobierno consistía en poner al orden del día la política exterior mexicana de cara a los cambios ocurridos en el contexto internacional y en función de las condiciones internas existentes. Uno de los objetivos del sexenio foxista ha sido el replanteamiento de sus relaciones con otros Estados y desplegar una participación más activa en el marco de los foros internacionales.

La política exterior desplegada por la administración foxista seguía la misma línea adoptada por los sexenios anteriores en el marco del proyecto nacional configurado a finales de la década de los 80; lo único que cambió fue el plan de acción, es decir, las estrategias y acciones que el gobierno mexicano instrumentaría para el logro de los objetivos nacionales, ya fuese a través de una presencia más activa en el entorno internacional para participar en la construcción del nuevo sistema internacional o mediante una relación más intensa y estrecha con Estados Unidos.

De esta manera, en el Plan Nacional de Desarrollo de Fox, se destacaron los 5 objetivos básicos de la política exterior mexicana que se instrumentaría durante su administración:

- ◆ La promoción y el fortalecimiento de la democracia y los derechos humanos como bases fundamentales del nuevo sistema internacional.

³⁰ Contreras, José. “Busca el PAN eliminar el principio de no—intervención”. En *Crónica*, México, 11 de enero de 2002, p. 4

- ◇ El fortalecimiento de la capacidad para proteger y defender los derechos de todos los mexicanos en el extranjero.
- ◇ Intensificar la participación e influencia de México en los foros multilaterales, desempeñando un papel activo en el diseño de la nueva arquitectura internacional.
- ◇ Utilización de los esquemas de concertación regional para equilibrar la agenda de política exterior mexicana, creando nuevos ejes de acción política.
- ◇ Apuntalar y encabezar los esfuerzos de promoción económica, comercial, cultural y de la imagen de México en aras de un desarrollo nacional sustentable³¹.

En comparación con los objetivos de los 3 sexenios anteriores, resulta cierto el hecho de que hay diversas similitudes puesto que la política exterior sigue concibiéndose como un instrumento promotor del desarrollo económico del país, al igual que se mantiene el objetivo de proteger los derechos de los migrantes mexicanos en el extranjero, y la importancia que representa la participación activa del país a nivel mundial y la proyección de una imagen positiva. Aunque llama la atención el desafío conceptual inherente a la delineación de estrategias y acciones en materia de política exterior en cuanto a mantener o conservar lo que sigue siendo útil de las administraciones anteriores, y desechar todo aquello que no responde a las nuevas circunstancias internacionales.

En este sentido, la participación de México en el plano internacional se ha caracterizado por una postura abierta a las críticas externas, sobre todo en el aspecto de los derechos humanos, pero esta política activa en la materia por lo general es vista como una amenaza que atenta al principio de no intervención en la medida de que se permite la injerencia en los asuntos internos de otro Estado.

³¹ <http://pnd.presidencia.gob.mx/>

La respuesta común que se maneja al punto resaltado previamente, señala que la añeja retórica de estos principios ha sido rebasada por las condiciones internacionales actuales que exigen una mayor cooperación y compromiso de los Estados para combatir las amenazas latentes estrechamente vinculadas a fenómenos transnacionales como el terrorismo, el narcotráfico, violaciones graves a los derechos humanos, etc. Por consiguiente, cada vez más hay una mayor aceptación de la creciente cultura de rendición de cuentas en diversos ámbitos del escenario internacional que, en opinión de las posiciones más conservadoras, transgrede la esencia del discurso principista tradicional del país.

Atendiendo el discurso del que fuera el canciller del país durante los dos primeros años del sexenio foxista, Jorge Castañeda, éste aborda el tema de los principios de la siguiente manera:

“Los principios y las premisas tradicionales de la política exterior permanecen vigentes y nos sirven como puntos de referencia, pero obviamente no bastan para indicarnos qué camino seguir en el siglo XXI y en un mundo tan distinto al que vivimos hace algunos años”³²

Aún más, si revisamos la referencia que se hace de los principios tradicionales en el Plan Nacional de Desarrollo de la presente administración, podemos encontrarnos con una idea similar expresada por el ex canciller Castañeda:

“La política exterior de México se ha orientado con base en los principios que hoy están plasmados en nuestra Constitución Política, mismos que son producto de la experiencia histórica de nuestra nación. Sin embargo, estos principios generales de la política exterior no pueden ejercerse en abstracto, sino que deben enfocarse a la defensa y promoción de los intereses nacionales fundamentales”³³.

³² Castañeda, Jorge. “*Apuntes de política exterior para el gobierno de Vicente Fox: 2000—2001*”, en Carlos Elizondo, et. al, Chile—México. *Dos transiciones frente a frente*, México, CIDE, 2000, p. 334

³³ <http://pnd.presidencia.gob.mx/>

Si bien es cierto que no se pueden dejar de lado estos principios que históricamente han intervenido en la elaboración de la política exterior de nuestro país, pero no está de más hablar de una modernización de los mismos para que éstos se adecuen a la situación del país y a las metas que México se plantea en aras de satisfacer las necesidades del interés nacional. Por esta razón, se habla de un replanteamiento de los principios para que estos sigan ejerciendo su función como instrumentos fundamentales en el proceso de la toma de decisiones, y como un fundamento clave de la política exterior mexicana.

1.4 La realidad geopolítica de México

Durante la década de los 70 se empezó a gestar un proceso de recomposición del sistema internacional dentro del cual surgieron nuevos centros o polos de poder político y económico emanados del denominado Tercer Mundo. Estos nuevos polos fueron denominados *potencias medias* que eran resultado de toda esta transformación que se estaba suscitando en el contexto internacional y que habían recibido diversas categorías como países de desarrollo medio, semiindustrializados, de industrialización reciente, subpotencias, entre otras.

En la década de los 80, nuestro país entró a formar parte del llamado grupo de las potencias emergentes. El estatus internacional que alcanzó nuestro país se debió a todo un proceso histórico en el que se fueron complementando tanto aspectos estructurales y coyunturales (internos y externos) y que se fue gestando particularmente en la década de los 70 con el inicio y consecución de una política exterior activa. Por lo que a partir de esto, nuestro país siguió manteniendo una participación más activa, diferenciada y continua en los asuntos internacionales y regionales.

Uno de los rasgos particulares de México que le valieron la calidad de potencia media se refiere a su potencial económico, tomando en consideración su extensión territorial y

la importante dotación de recursos naturales con los que cuenta³⁴, sin dejar de mencionar las bases político—ideológicas de su presencia internacional que han contribuido a que nuestro país incremente su influencia internacional. Se ha logrado, de cierta forma, un nivel de integración nacional y se ha mantenido la estabilidad política y social interna. Además de que se ha obtenido continuidad en los lineamientos de actuación internacional del país que se debió en gran medida a la permanencia en el poder de un mismo partido político en años anteriores. Básicamente a través de todos estos aspectos se ha fortalecido el prestigio internacional de nuestro país.

Empero, un último aspecto a considerar tiene que ver con su situación geopolítica y la nueva configuración de poder regional; estos resultan de vital trascendencia en la configuración del estatus de poder y en la delimitación de sus áreas de acción. Estructuralmente se puede notar que dentro de su situación geopolítica de vecindad se encuentra en medio de un país industrializado (Estados Unidos) en el cual ha concentrado sus relaciones económicas y comerciales (en el marco del TLCAN) además de depender del aspecto financiero y tecnológico de la economía estadounidense.

La frontera con Estados Unidos al norte, que se extiende a lo largo de 3,326 Km, indudablemente trae consecuencias políticas esenciales en materia de política interna y externa que pueden traducirse en ventajas o en desventajas para nuestro país. Dentro de las desventajas de tener una vecindad directa con los Estados Unidos se puede mencionar: la dependencia económica, la cual hace que México sea más vulnerable a los cambios en las políticas que tome el gobierno norteamericano o sus empresas transnacionales, además de que existe un efecto de atracción monopolizadora sobre el comercio exterior mexicano. Sin dejar de mencionar el problema latente del

³⁴ La extensión territorial de nuestro país se estima en 1,958,201 Km², y es el primer productor mundial de plata, flúor y grafito. México tiene una posición privilegiada al contar con costas a ambos lados del territorio, y dada la variedad de los climas que existen en el territorio nacional esto ha permitido el cultivo de diversos productos agropecuarios. Sin lugar a dudas, el petróleo sigue siendo el recurso que más impacto ha tenido en la economía y en la política del país puesto que éste le ha dado una mayor presencia económica externa derivado de su papel de productor y exportador de hidrocarburos, a la par de que ha incrementado la importancia de su situación geopolítica al contar con un recurso estratégico y necesario para el sector industrial.

contrabando, que se traduce para México en una competencia desleal a la industria y comercio nacionales debido a que frenan su desarrollo y capacidad de operación. Otra desventaja es la penetración cultural que se hace a través de los más importantes medios de comunicación y los cuales difunden el estilo de vida estadounidense, lo cual ha provocado a la larga la continua erosión de la identidad nacional.

Por otra parte, no debemos olvidar que una de las fronteras más transitadas en el mundo es, sin duda, la que existe entre México y Estados Unidos³⁵. En la actualidad México es el país de origen del mayor número de inmigrantes en Estados Unidos cuya cifra estimada para el año 2005 fue de 4.8 millones³⁶. Por lo que la migración ha sido uno de los nuevos temas que están contemplados en la presente agenda internacional y es uno de los asuntos pendientes en la relación bilateral entre México y Estados Unidos.

Las ventajas que presenta la cercanía geográfica las podemos encontrar en el sector económico puesto que nuestro país tiene relativamente una posición preferencial respecto a la de los otros países en desarrollo, sobre todo por los objetivos que se han alcanzado con la firma del TLCAN ya que se ha facilitado el comercio, las inversiones y la integración económica en América del Norte. Asimismo, la vecindad directa con Estados Unidos le ha permitido a México liberarse de sus excedentes de población ante la dinámica propia del flujo migratorio lo cual le da la oportunidad de aliviar las presiones que le presenta una población mayoritariamente joven respecto al empleo y los recursos.

Generalmente se maneja que la frontera con los Estados Unidos se ha manifestado en una limitación a la libertad mexicana de acción política, pero es incuestionable el hecho de que para el gobierno estadounidense, el territorio mexicano tiene un alto grado de valor estratégico y cae dentro de la esfera de defensa norteamericana. Por tal motivo, el

³⁵ Se estima que alrededor de 1 millón de personas cruzan diariamente en ambas direcciones, y que 208,932,840 vehículos ingresan a los Estados Unidos provenientes de México.

³⁶ "Las remesas de los trabajadores migratorios: injusta premisa de estabilidad económica" en *Revista Ventana EBC*, México, abril—mayo 2004, p. 15

objetivo de nuestro país sigue siendo el de procurar una relación estrecha con Estados Unidos, pero guardando cierta autonomía respecto a las pautas que marca esta potencia hegemónica manteniendo la denominada independencia política. Lo anterior responde a los dos grandes ejes rectores de la política exterior de México establecidos en la presente administración foxista, siendo el primero de ellos la construcción de una relación de alcance estratégico con Estados Unidos y, al mismo tiempo, asegurar una participación activa del país en la conformación del nuevo sistema internacional en el marco de la llamada diplomacia de 'bilateralismo multilateral', la cual puede aprehenderse como la búsqueda de convergencias, principalmente con naciones de Europa y América Latina en los temas de la nueva agenda internacional³⁷.

La otra cara de la moneda es al sur de México en el que encontramos a países en vías de desarrollo que conforman la región de Centroamérica y el Caribe. México comparte una frontera de 871 Km. con Guatemala y con Belice de 251 Km., y ha sostenido vínculos históricos con todos los países de la región. A pesar de que en un principio México no le daba tanta importancia a esta zona, ya que su atención se centraba mayoritariamente en Estados Unidos, a raíz de los conflictos que se empezaron a generar en la década de los 80 en esta región, nuestro país consideró necesario asegurar la estabilidad social y política de estos países para evitar una escalada militar más grande que pudiese trascender las fronteras territoriales mexicanas. El origen de la inestabilidad en esta zona se atribuía a las graves deficiencias en el avance económico y social que padecían los países de la región, y para México la mejor vía para solucionar dichas deficiencias estaba en la cooperación internacional para el desarrollo. El compromiso de México por intensificar y fortalecer los mecanismos de cooperación con estos países en los ámbitos político, económico, técnico—científico, y educativo—cultural, se estatuyó en el Mecanismo de Tuxtla, y la posterior puesta en marcha del Programa Mexicano de Cooperación con Centroamérica³⁸.

³⁷ Castañeda, Jorge. "Los ejes de la política exterior de México", *Revista Nexos*, Diciembre 2001, México, p. 69

³⁸ Mora, Laura, et. al. "El Mecanismo de Tuxtla y Centroamérica en la política exterior de México", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, México, p. 269

Actualmente, México ha seguido manteniendo el esquema de cooperación alcanzado en estos años dentro de sus relaciones con Centroamérica. Por tal razón sigue en pie el impulso al Plan Puebla Panamá el cual es un instrumento que plantea un proceso de integración y cooperación comercial, económica, política y social en el área. Este proyecto fue impulsado por Fox desde el año 2000 y se puso en marcha en el 2001. El objetivo que se espera con el PPP es lograr el desarrollo, el mejoramiento del nivel de vida de la región y la solución a los problemas comunes en materia económica y social³⁹.

Ahora que también se han fortalecido las acciones conjuntas entre México y los países centroamericanos ante la problemática que persiste en la frontera sur de nuestro país con la presencia de la *mara salvatrucha*, formada por organizaciones de pandilleros que cometen delitos y que han afectado a la mayoría de los países de la región. Ante estos problemas que subsisten en la región, como el crimen organizado, terrorismo y narcotráfico, se ha destacado la importancia de la cooperación internacional para reforzar la seguridad fronteriza e intercambiar información sobre la actividad de las denominadas *maras salvatruchas*.

Para México, el tema de seguridad fronteriza con Centroamérica ha sido vital debido a que se ha detectado la presencia de cárteles de droga, como el cártel guatemalteco Petén—Cobán, que han establecido vínculos con narcotraficantes mexicanos. Igualmente no se deja de lado la posibilidad de que los integrantes de las *maras* formen parte de los grupos de *polleros* para el tráfico de indocumentados, e incluso puede haber una vinculación de estos con el terrorismo internacional.

Del mismo modo, no está de más señalar que se ha intensificado el flujo migratorio indocumentado en la frontera sur de nuestro país, lo cual representa otro problema puesto que países como Guatemala, Honduras y El Salvador, principalmente, utilizan de puente a nuestro país para ingresar al mercado laboral de Estados Unidos, y

³⁹ Cfr., <http://ppp.sre.gob.mx>

generalmente los indocumentados tienen que recurrir a las redes de traficantes de personas, actualmente vinculadas a las del narcotráfico, tráfico de armas y otros⁴⁰.

De esta manera, tenemos que la inserción de México en los nuevos espacios de acción en el ámbito regional propició la transformación de la política exterior cuyos objetivos base (que delimitan la actuación del país en su calidad de potencia media) son los siguientes: a) ampliación del margen de independencia política a fin de mantener en marcha el proyecto económico y político nacional; b) defensa de la seguridad nacional fortaleciendo las fronteras; y c) mantener un desarrollo económico equilibrado, autosostenido e independiente.

⁴⁰ Arvizu, Juan. "Van Guatemala y México contra mara salvatrucha". *El Universal*, México, 18 de diciembre de 2004, p. 2

2. Problemática migratoria entre México y Estados Unidos

Una definición de Migración la podemos encontrar en la Enciclopedia Británica la cual la define como “el cambio de lugar de residencia permanente por parte de una persona o de un grupo”⁴¹. La Migración puede ser entendida también como el “término que designa los cambios de residencia más o menos permanentes, por lo común debidos a factores económicos, laborales, sociológicos o políticos”.⁴²

La migración es uno de los más grandes, complejos e históricos fenómenos que se presentan en la actualidad. En todo el mundo cientos de miles de individuos intentan cruzar las fronteras territoriales de los Estados en busca de mejores oportunidades y condiciones de vida. Las causas que han motivado al continuo crecimiento de los flujos migratorios son diversas y podemos encontrar las siguientes:

- ◊ *Desempleo y Subempleo*: Este es generado principalmente por la entrada de empresas transnacionales que han propiciado la desaparición de pequeñas y medianas empresas y consecuentemente la pérdida de empleos. También se debe a las graves crisis económicas que han conducido a drásticos ajustes estructurales (lo anterior tiene una negativa influencia sobre el empleo y los salarios). Esto ha dado lugar a que crezca el subempleo y se intensifiquen las presiones migratorias.
- ◊ *Disponibilidad de empleo*: Ésta causa va ligada a la anterior; los flujos migratorios pueden producirse al presentarse fuentes de empleo en otros países que valoran la mano de obra barata de los países expulsores.
- ◊ *Pobreza, marginación y catástrofes naturales*: Indudablemente las crisis económicas que se han generado en diversos países y las catástrofes naturales afectan mayoritariamente a las clases más desprotegidas y pobres de la población. Por lo que este sector de la sociedad se ve obligado a emigrar por su condición de pobreza.

⁴¹ Enciclopedia Británica Publishers, inc. *Migraciones humanas*, tomo 10, p.133

⁴² Enciclopedia® Microsoft® Encarta 2001. *Migración*.

- ◊ *Reunificación familiar*: Algunas de las personas que emigran lo hacen para reencontrarse con sus familiares ubicados en otro país y de esta forma se señala que algunas comunidades se reproducen en el país receptor.
- ◊ *Desintegración familiar*: Se ha gestado una migración considerable de menores de edad que escapan de sus hogares por frecuentes episodios de violencia intrafamiliar y que deciden trasladarse incluso fuera de su país.
- ◊ *Búsqueda de mejores oportunidades de vida*: Dadas las deplorables condiciones socioeconómicas que hay en algunos países y que no permiten mejorar el nivel de vida de ciertos sectores de la sociedad, éstas obligan a que se busquen en otras partes.
- ◊ *Tradicición*: Esta causa está estrechamente ligada con una cultura migratoria y la migración en algunas comunidades se convierte en una forma de vida.
- ◊ *Violencia política en el país de residencia*: Factores como la desintegración social, debilidad institucional, crisis económica, falta de democracia, injusticia o fanatismos que tienen lugar en determinado país, traen como consecuencia movimientos de reivindicación de algunos sectores de la sociedad que por lo general implican motines, linchamientos o rebeliones que generan un ambiente intranquilo e inseguro para la sociedad en general. Por ende, varias personas toman la determinación de dirigirse a otros países ante la situación alarmante que aqueja a su país de origen y que atenta en contra de su propio bienestar y seguridad.

Una de las fronteras más transitadas en el mundo es, sin duda, la que existe entre México y Estados Unidos; en la actualidad México constituye el país de origen del mayor número de inmigrantes en Estados Unidos. De acuerdo a los datos ofrecidos por la Oficina del Censo de los Estados Unidos, se estima que hay cerca de 31.7 millones de hispanos en su territorio (cifra que representa aproximadamente el 11.7% de la población total), de los cuales casi 20 millones son de origen mexicano⁴³. Por su parte, las autoridades mexicanas señalan que actualmente los mexicanos representan el 65% de los 18 millones de latinos en Estados Unidos (*Véase Figura 1 y 2*).

⁴³ www.usembassy-mexico.gov/boletines/sp010105Censo.html

Figura 1

Principales Estados de la República Mexicana expulsores de migrantes



Fuente: <http://www.senado.gob.mx>

Figura 2

Principales Estados de la Unión Americana receptores de migrantes



Fuente: <http://www.senado.gob.mx>

Por lo tanto, es menester conocer algunos de los factores que han contribuido al aumento continuo de flujos migratorios desde nuestro país hacia el país vecino del norte. En primera instancia, debemos partir de una relación esencialmente asimétrica entre Estados Unidos y México. Esta asimetría radica en el ámbito económico y social, y es en nuestro país donde hay una mayor polarización en estos dos aspectos.

Algunos de los factores que han coadyuvado a que se incremente la migración de México a Estados Unidos son:

- ◆ Inestabilidad económica en México que ha generado fuertes devaluaciones, crisis, incremento en la deuda externa, etc. y por lo tanto incertidumbre en las expectativas de desarrollo.
- ◆ Demanda de mano de obra mexicana barata en los sectores agrícola, de servicios e industrial de Estados Unidos, por lo que hay muchas posibilidades de conseguir trabajos mejor remunerados que en México, y esto está ligado a otro factor que es el significativo diferencial salarial que persiste entre ambas economías.
- ◆ La población mexicana es mayoritariamente joven y como consecuencia ha crecido el número de personas que entran a la edad laboral. Las posibilidades de acceder a mejores niveles de vida en nuestro país son muy limitadas por lo que éste actúa como un efecto expulsor desde México hacia los Estados Unidos.
- ◆ El gobierno mexicano, por sus propias deficiencias estructurales, no es capaz de absorber ese excedente de mano de obra y brindar trabajo a toda la población; de tal forma, se empiezan a estructurar estrategias de sustento familiar que dan pie a una mayor intensificación de los flujos migratorios a fin de cubrir las expectativas de vida de los mexicanos.

- ◊ Una cultura migratoria arraigada que se gesta en el siglo XIX y XX en algunas regiones de México (*n.b* que de acuerdo a diversos analistas la cultura migratoria de trabajar en Estados Unidos se ha convertido en una medida común para el mantenimiento de la economía doméstica, es decir, a nivel de subsistencia, y al establecimiento de comunidades hermanas). En este sentido, encontramos un sistema de redes (conformado por parientes, amigos y agentes laborales) que facilita los flujos migratorios, ya que a través de éste es posible identificar los principales lugares de destino que eligen los migrantes mexicanos una vez que han ingresado a territorio estadounidense. Igualmente, estas redes permiten identificar qué tipo de trabajos son los que acostumbran a desempeñar los migrantes mexicanos (ya sea en las industrias tradicionales y no tradicionales).

Cuadro 1

Distribución de Inmigrantes Mexicanos por Rama de Actividad (%)

Rama	Población Masculina	Población Femenina	Total
Agricultura	10.9	3.1	8.5
Construcción	23.6	1.1	16.6
Manufactura	18.9	19.1	19.0
Transportes y Comunicaciones	4.6	2.0	3.8
Comercio	24.8	26.8	25.4
Servicios Financieros	1.4	4.3	2.3
Servicios Personales	10.0	21.8	13.8
Servicios Sociales	5.1	20.2	9.8
Administración Pública	0.5	1.8	0.9
Total	100 (3, 982, 274)	100 (1, 810, 938)	100 (5, 793, 212)

Fuente: Cruz, Rodolfo. "Emplearse en los Estados Unidos", en *Revista Nexos*, mayo 2004, México, p. 41.

Indudablemente, al analizar estos factores, vemos que la migración mexicana hacia Estados Unidos es un proceso dinámico y complejo a la vez, cuyo origen medular ha sido la tolerancia o la permisividad de Estados Unidos respecto a contratar trabajadores mexicanos. Se maneja que la principal razón por la cual los migrantes mexicanos desean encontrar trabajo en el país vecino del norte se explica por las considerables oportunidades salariales que resultan sumamente atractivas, si se considera la diferencia de ingresos entre México y Estados Unidos.

“El punto de vista predominante en México es que la migración hacia Estados Unidos corresponde básicamente a un fenómeno económico, de naturaleza laboral, que beneficia a ambos países; a Estados Unidos le beneficia contar con una mano de obra barata que puede desempeñar las labores que los trabajadores locales no están dispuestos a hacer.”⁴⁴

En primera instancia debemos considerar que la migración indocumentada proveniente de nuestro país, cuyo destino final es Estados Unidos, se entiende como un proceso de interacción social en el que se conjugan y acoplan los ciudadanos de ambos países, y esta interacción a su vez responde a la existencia de un mercado en el cual convergen la demanda y la oferta de mano de obra. La migración es un tema decisivo en el marco de la relación México—Estados Unidos, y la percepción que ambos países tienen, respecto al creciente incremento de los flujos migratorios en estos últimos años, difiere en cuanto al papel que asume México como expulsor de migrantes, y Estados Unidos como país receptor.

De tal forma, si analizamos la postura de los medios de comunicación, tanto mexicanos como estadounidenses, nos podremos percatar que para los primeros el migrante mexicano es un héroe generoso, emprendedor y trabajador que arriesga su vida al cruzar una frontera plagada de peligros, tanto naturales como artificiales, a fin de darle una mejor calidad de vida a su familia; mientras que en los medios informativos estadounidenses se encuentran posiciones de diversa índole ya que algunos defienden la importante contribución que los migrantes latinos hacen dentro de la economía nacional, pero otros más conservadores los tachan de invasores que usurpan los puestos de trabajo de los estadounidenses, y que además sobrecargan los sistemas educativo y de bienestar social en general. Siguiendo esta misma línea, en Estados Unidos se ventilan opiniones bastante fuertes en el sentido de que se califica a los indocumentados como delincuentes que tienen nexos con el narcotráfico y que incluso están vinculados con redes terroristas.

⁴⁴ Bustamante, Jorge. “Contextos de la Migración Mexicana”, en Díaz, Roger (compilador). *Los mexicanos de aquí y de allá: ¿perspectivas comunes?*. Fundación Solidaridad Mexicano Americana, México, 2004, p.102

Si analizamos la visión que ambos países sostienen con relación a la migración, y los problemas vinculados con los trabajadores migrantes vemos que en el caso de México su interés está más enfocado en hacer valer y defender los derechos humanos y laborales de sus connacionales ante los continuos abusos a los que suelen enfrentarse en territorio estadounidense, dada su condición de indocumentados. Por otra parte, Estados Unidos no deja de concebirlos como ‘extranjeros ilegales’ que han violado flagrantemente la ley de inmigración del país lo cual explica su naturaleza criminal. De tal forma que, para el gobierno estadounidense, resulta necesario impulsar reformas que aborden este problema garantizando el bienestar de su población y, por ende, salvaguardar la seguridad nacional, ya sea a través de soluciones de tipo policial, incluso militar, en las cuales no se descartaría la posibilidad de instrumentarlas unilateralmente.

Al revisar la historia contemporánea de la problemática migratoria entre México y Estados Unidos nos daremos cuenta de que ésta ha estado caracterizada por acciones o programas que se han impulsado unilateral o bilateralmente de acuerdo a los intereses de ambos países en función del contexto internacional prevaleciente y de las necesidades domésticas. Asimismo, hay que tener presente que “la naturaleza dinámica de la migración está en la esencia misma de los rasgos cambiantes de los migrantes mexicanos”⁴⁵. De tal modo que durante la mayor parte del siglo XX se hablaba de una migración esencialmente circular⁴⁶ conformada por hombres jóvenes originarios de zonas cuya principal actividad económica era la agricultura, y que permanecían en territorio estadounidense por tiempo definido para realizar labores principalmente del sector primario (hablamos de periodos de entre 6 y 12 meses).

Sin embargo, con el paso de los años la migración de México hacia Estados Unidos se tornó en un proceso más complejo y heterogéneo y, durante las dos últimas décadas del siglo XX, el periodo de estadía de los migrantes mexicanos se alargó

⁴⁵ Fernández, Rafael. *¿Socios o adversarios?, México—Estados Unidos hoy*. Océano, México, 2001, p. 275

⁴⁶ La migración circular es entendida como el proceso de alternancia de estadías en México (residencia nativa u originaria) y en Estados Unidos (zona laboral) durante un periodo de 6 meses o más cuyos factores condicionantes pueden ser la edad, las redes familiares que se conformen y el éxito o fracaso.

considerablemente ante los fuertes controles fronterizos y políticas restrictivas a la migración que impulsó Estados Unidos en su frontera sur, lo cual orilló a que los trabajadores indocumentados hicieran todo lo posible por reducir la frecuencia de los flujos fronterizos y resguardarse del peligro de ser aprehendidos⁴⁷. Por lo que de una migración circular o pendular, pasó a ser una permanente ventilándose la posibilidad de que los migrantes mexicanos obtuvieran la residencia definitiva en el país vecino del norte.

2.1 Alcances y Límites de los Programas bilaterales en materia migratoria instrumentados en el siglo XX

Un punto que no se puede ignorar al hablar de la migración mexicana a Estados Unidos es que ésta es un fenómeno histórico de más de un siglo en el que se han presentado etapas de suma relevancia que nos permiten identificar algunos de los sistemas de migración que motivaron la gestación de la cultura migratoria tan arraigada en algunos sectores de la sociedad mexicana. La dinámica migratoria de México a los Estados Unidos podemos entenderla en función de los acontecimientos históricos que se suscitaron, y que tienen gran relevancia para el entendimiento de cómo se fueron conformando y estructurando los flujos migratorios.

Recordemos que a raíz de la firma del Tratado de Paz, Amistad y Límites de 1848, mejor conocido como el Tratado de Guadalupe Hidalgo, nuestro país perdió más de la mitad de su territorio a favor de Estados Unidos quedándose parte de la población de origen mexicano en zonas que anteriormente pertenecían a nuestro país. A partir de este momento, se da el parte aguas del desarrollo y formación de una sociedad transfronteriza que evolucionaría y crecería con el paso de los años. Asimismo, la fiebre del oro o *golden rush* en 1849 fue otro de los factores que motivaron a muchos

⁴⁷ Uno de los aspectos característicos de la problemática migratoria entre ambos países es que cuando Estados Unidos atraviesa por etapas de expansión y de bonanza económica, se fomenta la inmigración, pero cuando entra en crisis o recesión económica las políticas migratorias se tornan más restrictivas e intolerantes, en Ojeda, Mario. *Alcances y límites de la política exterior de México*. COLMEX, México, p. 201

mexicanos a trasladarse a diversos lugares del territorio estadounidense que estaban deshabitados hasta entonces.

A finales del siglo XIX, persistió el sistema de enganche facilitado por el mismo Congreso estadounidense que financiaba la labor de agentes, comúnmente llamados *enganchadores*, que se trasladaban a la zona centro y occidente de la República Mexicana (particularmente a los Estados más densamente poblados como Zacatecas, Guanajuato, San Luis Potosí, Jalisco y Michoacán) con la finalidad de reclutar el mayor número de trabajadores mexicanos para labores de construcción de ferrocarriles, la explotación de las minas, otras actividades relacionadas con el sector industrial, y para trabajar en la agricultura en los Estados de California, Nuevo México, Colorado y Texas, lo cual apoyaría la expansión económica del sudoeste estadounidense.

De acuerdo a lo anterior, el objetivo medular del sistema de enganche era incentivar el trabajo estacional agrícola y en el sector ferroviario, además de que se aprovechaban las relaciones familiares y los contactos. La característica esencial de estos trabajos es que eran de carácter temporal por lo que los trabajadores mexicanos podían regresar a su país cada vez que así lo estimaran. De esta manera “el propósito era contar con mano de obra barata, casi incondicional, sin tener que otorgar a estos trabajadores en Estados Unidos el derecho a la ciudadanía, para que ellos pudieran tener la posibilidad de entrar y salir a su antojo”⁴⁸.

Este sistema de enganche se extendió hasta los primeros años del siglo XX y, dadas las restricciones que se impusieron para contratar mano de obra proveniente de países asiáticos y del sudeste de Europa, los enganchadores siguieron operando intensivamente a fin de reclutar el mayor número posible de trabajadores mexicanos a través de tácticas ‘tramposas’ debido a que éstos les ofrecían una amplia gama de facilidades, ya fuese a través de préstamos para costear su viaje cuyo monto, junto con los intereses, se les descontaría de sus salarios. Sin embargo, los trabajadores

⁴⁸ Vereza, Mónica. *Migración temporal en América del Norte: propuestas y respuestas*. CISAN/UNAM, México, 2003, p. 137

temporales (*contract labors*) una vez que se encontraban en Estados Unidos se percataron de las verdaderas condiciones a las que tenían que estar sujetos mientras desempeñaran el trabajo por el cual habían sido contratados. Las condiciones laborales de estos trabajadores eran deplorables, además de que sus salarios no eran tan jugosos como esperaban, y las tasas de interés eran sumamente elevadas por lo que muchos de ellos tuvieron que trabajar más del tiempo convenido a fin de saldar sus deudas con el empleador.

Con el inicio del conflicto armado que tuvo lugar en Europa (1ª Guerra Mundial) y ante la entrada de Estados Unidos al mismo, se estableció un programa cuyo objetivo básico era satisfacer la demanda de trabajadores agrícolas en la Unión Americana. Con la aprobación de la Ley de Inmigración de 1917 se inició la primera etapa de los programas braceros o de contratación de trabajadores. Aunque una de las particularidades de éste programa radica en el hecho de que no fue acordado ni suscrito por ambos países, sino que fue resultado de una política interna de Estados Unidos. En consecuencia, las propuestas del gobierno mexicano brillaron por su ausencia en esta primera etapa por lo que se vio imposibilitado de garantizar el pleno respeto y apego a las disposiciones laborales en los contratos. Lo rescatable de este mecanismo es que a través de éste se sentaron las bases para la puesta en marcha de otros convenios que involucraban a los dos países por igual y que guardaban el mismo objetivo.

Ahora bien, durante los años de la Gran Depresión (1931—1940) Estados Unidos puso en marcha una campaña nacional para la repatriación de extranjeros ilegales por lo que, a pesar de que en décadas pasadas los trabajadores mexicanos habían sido incorporados repetidamente a diversos sectores de la planta productiva estadounidense, se inició la repatriación de 345,000 mexicanos entre 1929 y 1932⁴⁹.

Es menester señalar que Estados Unidos instrumentó una serie de mecanismos para expulsar a aquellos que se aferraban a permanecer en el territorio del país ya fuese

⁴⁹ www.conapo.gob.mx/publicaciones/intensidadmig/cap01.pdf

exigiendo la presentación de documentos migratorios con el objetivo de comprobar la entrada legal al país, lo cual afectó a la mayoría de nuestros connacionales quienes se habían internado sin contar con dichos documentos. Algunas de estas medidas fueron más extremistas puesto que no se descartaron agresiones personales y actos de terrorismo en algunas de las zonas donde residían principalmente extranjeros.

La negativa por parte del gobierno estadounidense de consentir la presencia de extranjeros en su país motivó a un recrudecimiento de la segregación y discriminación social, y en el caso de los trabajadores mexicanos éstos encontraron muchas dificultades para acceder a los servicios sociales; del mismo modo, les fue negada la entrada a diversos comercios y otros lugares públicos que los calificaban injustamente como 'raza indeseable'⁵⁰.

En los albores de la 2ª guerra mundial, que empezó a gestarse en Europa ante el ascenso de gobiernos ultraderechistas en Alemania, Italia y España, la economía estadounidense empezó a recuperarse después de la grave depresión económica a la que se había enfrentado en años anteriores, y para ese entonces Estados Unidos vislumbró la posibilidad de entrar al nuevo conflicto bélico, entrada que se justificó con el ataque a Pearl Harbor en 1941 por parte de Japón.

Ante el advenimiento de la 2ª guerra mundial, nuestro país no sólo fue un aliado de Estados Unidos en contra de los países del Eje, sino que también cooperó con este país en el ámbito doméstico. A partir de 1940 se habían comenzado a eliminar paulatinamente las restricciones de entrada de aquellos que decidieran residir en Estados Unidos; para los trabajadores mexicanos había más posibilidades de encontrar trabajo en territorio estadounidense ya que los millones de desocupados que resultaron de la crisis de 1929 o se habían enrolado al ejército, o laboraban en las industrias de guerra.

⁵⁰ Zorrilla, Luis. *Historia de las relaciones entre México y Estados Unidos (1800—1958)*. Porrúa, México, 1977, p. 435

En esta forma, para 1941 Estados Unidos autorizó la entrada de 30,000 mexicanos y, subsecuentemente, al tener un gran impacto la migración de la fuerza laboral mexicana hacia el territorio estadounidense, se dio inicio a una segunda oleada de mexicanos que fueron ocupando las vacantes laborales que quedaron ante el reclutamiento de estadounidenses en el servicio militar.

Para el gobierno estadounidense fue necesario acordar con México la puesta en marcha de un acuerdo que ponía énfasis en la colaboración conjunta a fin de administrar la corriente migratoria de trabajadores mexicanos. Al principio, nuestro país no mostró buena disposición ni interés para concretar un programa bilateral con Estados Unidos puesto que tenía temor de que se suscitara una nueva deportación de mexicanos, como la acaecida en los años de la crisis de 1929, lo cual le atraería muchos problemas ante la incapacidad del gobierno mexicano por absorber el excedente de mano de obra mexicana.

Paralelamente, el gobierno mexicano sabía que los trabajadores migrantes eran presa de actos discriminatorios y segregacionistas en territorio estadounidense, y tenía sus dudas en cuanto a consentir la emigración de éstos en una etapa en la que se quería impulsar la industrialización del país. Aún así, México también reconoció algunos de los aspectos positivos que se reportarían con la instrumentación del convenio bracero debido a que habría un potencial nivel de participación intergubernamental, el sector agrícola mexicano podría beneficiarse con la experiencia y conocimientos adquiridos por parte de los braceros durante su permanencia en Estados Unidos, y percibiría ingresos económicos importantes por concepto del envío de dinero de los trabajadores mexicanos.

Nuestro país consideró que eran más los aspectos positivos que los negativos y en este sentido, tanto el gobierno mexicano como el estadounidense, suscribieron un acuerdo formal cuyo objetivo principal consistía en el empleo de trabajadores mexicanos a través de la firma de un contrato entre el empleado y el patrón. A este acuerdo se le conoce como el Primer Acuerdo sobre Trabajadores Agrícolas que dio inicio a la

primera etapa del Programa Bracero (1942—1947). Este acuerdo permitía la emigración temporal de braceros agrícolas, fue suscrito el 23 de julio de 1942 y entró en vigor el 4 de agosto del mismo año siendo ratificado a través del intercambio de notas diplomáticas; de hecho, se firmó otro para la ampliación de las vías ferroviarias el 29 de abril de 1943.

Lo importante de este acuerdo es que por primera vez se habían considerado e incluido las demandas mexicanas en cuanto a que se garantizara la protección de los connacionales y que éstos tuvieran condiciones de trabajo dignas, en el marco de un trato no discriminatorio, percibiendo salarios equitativos a los que recibían los estadounidenses.

De tal forma que podemos resaltar los puntos más importantes de este primer convenio bilateral sobre braceros los cuales se enunciarán a continuación:

- ◊ La mano de obra mexicana sólo estaba autorizada a cubrir los puestos de trabajo vacantes en Estados Unidos, pero no a desplazar a los trabajadores locales.
- ◊ Bajo ningún motivo los trabajadores mexicanos podrían ser reclutados por el ejército estadounidense, y el gobierno de ese país fungiría el rol de contratista. De tal manera que el patrón directo sería el gobierno estadounidense que suscribiría los contratos a través de una dependencia del Departamento de Agricultura: la *Farm Security Administration*, cuya función primordial consistía en distribuir a la gente en los lugares donde se necesitara.
- ◊ No habría trato discriminatorio para los trabajadores mexicanos durante su estadía en la Unión Americana.
- ◊ Tanto los gastos de transportación (de ida y de vuelta) como los viáticos durante el viaje de los trabajadores estarían cubiertos.
- ◊ Los términos de la contratación se definirían sobre la base de un contrato por escrito entre el empleador y el trabajador.
- ◊ El trabajo de los braceros se destinaría exclusivamente a la agricultura.
- ◊ Los braceros tendrían la opción de realizar sus compras donde ellos quisieran.

- ◊ Las habitaciones y demás instalaciones sanitarias deberían estar en óptimas condiciones.
- ◊ El patrón estaría autorizado para descontar y retener un 10% de los salarios para crear un fondo de ahorro el cual le sería entregado al trabajador a su regreso a México.
- ◊ El trabajador debería garantizar al menos tres cuartas partes del tiempo de duración del contrato.
- ◊ Se aceptaba y reconocía el trabajo pagado por hora y a destajo, y en cualquiera de las dos modalidades el bracero no debía recibir menos de treinta centavos de dólar por hora, teniendo en cuenta que los salarios deberían ser iguales a los que se hubieran fijado en el área a donde se destinaría el trabajador contratado⁵¹.

En la Ciudad de México se ubicó el primer centro de contratación, pero dadas las grandes concentraciones en la capital se hizo necesario el establecimiento de más centros de contratación en Guadalajara, Irapuato, Zacatecas, Chihuahua, Tampico y Aguascalientes. A partir de 1950, exclusivamente en los centros de Hermosillo, Monterrey y Chihuahua, se podían contratar a aquellos trabajadores que iban a Estados Unidos de acuerdo a las disposiciones del convenio sobre braceros⁵². Sin embargo, surgieron diversos contratiempos para los administradores del programa en el país debido a que recurrentemente el número de solicitantes excedía por mucho al de los aceptados, lo cual propició la inmigración de trabajadores sin documentos.

“En términos generales, el convenio de braceros propició la emigración de trabajadores sin documentos y dificultó a nuestro gobierno el ejercicio de su responsabilidad a fin de proteger realmente a sus ciudadanos”⁵³.

⁵¹ Verea, Mónica. *Op. Cit.* p.141

⁵² Uno de los aspectos que debemos señalar es que ninguno de los centros de contratación se establecieron cerca de la línea fronteriza dados los intereses de nuestro país de que se contratara la gran cantidad de la población rural desempleada o subempleada que se encontraba en el centro de la República Mexicana.

⁵³ *Ibidem*, p. 142

Al igual que el primer programa bracero, la participación de Estados Unidos en la 2ª Guerra Mundial dio lugar a que resurgiera otro nuevo contrato laboral debido a la escasez de trabajadores estadounidenses. La diferencia de este programa con el primero radica en que por vez primera se le dio un estatus legal a los migrantes y se institucionalizó el fenómeno de la migración.

Con la aprobación de la Ley Pública 40 en abril de 1947 por parte del Congreso estadounidense, se puso fin al Programa Bracero, y dentro de los beneficios que obtuvo nuestro país a raíz de este programa fue, por una parte, un manejo más cordial de las relaciones con Estados Unidos, la considerable cantidad de remesas que ingresaron a nuestro país (cerca de 205 millones de dólares durante un periodo de 5 años), y un buen nivel de entendimiento entre los ciudadanos y los gobiernos de ambos países dada la nueva visión y el amplio horizonte cultural que tenían los braceros a su regreso a México.

Después de 1946, la contratación de trabajadores mexicanos se hacía directamente por iniciativa de los empleadores estadounidenses quienes se encargaban de costear la transportación y los viáticos de los braceros. El gobierno estadounidense sólo cumplía la función de certificar, mediante una dependencia del Departamento de Trabajo (el Servicio de Empleo de Estados Unidos), la escasez de mano de obra, por lo que simple y sencillamente se encargaba de autorizar el reclutamiento de trabajadores mexicanos. A diferencia del primer convenio bilateral de braceros, estos nuevos mecanismos de contratación no especificaban claramente el salario pagadero de acuerdo a las horas de trabajo, ni tampoco se había articulado un aparato para la investigación y solución de quejas. Al menos se había fijado un fondo de ahorro de 25 dólares el cual les sería devuelto a los trabajadores mexicanos para asegurar su regreso a su país de origen.

El único papel que desempeñó nuestro país en los contratos laborales suscritos de 1948 a 1951 fue a través de los cónsules mexicanos quienes debían realizar inspecciones e informar sobre las condiciones laborales en los campos de trabajo con determinada periodicidad. Aunque cabe señalar que, en 1949, ambos gobiernos

acordaron la política del *drying out* la cual comprendía la legalización de los trabajadores ilegales que se encontraran en territorio estadounidense hasta el 1º de agosto del mismo año; además de que se concedía cierta preferencia a la contratación de mexicanos que por primera vez quisieran internarse a Estados Unidos. Pero nuestro país no estaba del todo satisfecho con este sistema de contratación unilateral que se había adoptado en Estados Unidos, ya que no estaba en posibilidades de siquiera negociar mejores salarios para los trabajadores mexicanos, los cuales se habían depreciado considerablemente a causa de la gran abundancia de mano de obra⁵⁴.

Al iniciarse el conflicto bélico en Corea, Estados Unidos recurrió de nueva cuenta al servicio de los braceros, de tal manera que se iniciaron las negociaciones para la posterior puesta en marcha de un Segundo Programa Bracero, y esta vez México condicionó la reanudación del acuerdo bajo la exigencia de que el gobierno estadounidense desempeñara un papel principal y de primera orden en el convenio. Por tal motivo, se promulgó la Ley Pública 78 (aprobada el 13 de junio de 1951) en función de la cual se buscaba garantizar una adecuada protección para los trabajadores mexicanos. A diferencia del primer convenio bilateral de braceros, esta vez el Departamento del Trabajo sería el encargado de contratar a la mano de obra mexicana y, además de certificar y de autorizar el reclutamiento de los trabajadores, debía garantizar los términos de los contratos laborales en lo que se refería al transporte y a los salarios.

De tal modo que dentro de las principales disposiciones de la Ley Pública 78, las cuales definían las facultades y obligaciones del Departamento del Trabajo de Estados Unidos, encontramos las siguientes:

- ◆ La contratación de los trabajadores mexicanos, además de aquellos que se encontraran de manera indocumentada en el país.

⁵⁴ Tan solo en el periodo de 1947—1951 se contrataron, y posteriormente se legalizaron con la política del *drying out* cerca de 238,439 braceros y resultaron más beneficiados los empresarios agrícolas quienes ya no tenían que pagar el transporte, a la par de que contaban con mano de obra muy barata por lo que se vieron en la libertad de definir su propia política salarial.

- ◇ El establecimiento y administración de los centros de recepción en la línea fronteriza con México con la finalidad de recibir y alojar a los braceros mientras se concluían con los arreglos para su posterior empleo en Estados Unidos, o su regreso a México.
- ◇ El otorgamiento de facilidades como la transportación, la asistencia y la atención médica a los braceros durante todo el proceso de reclutamiento hasta la llegada a los centros de recepción estadounidenses.
- ◇ Asistencia en la formulación de los contratos individuales de trabajo entre los empleadores y los futuros trabajadores.
- ◇ Ofrecimiento de garantías a fin de asegurar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en los contratos laborales con relación a los salarios y a la transportación.

Después de la aprobación de esta ley todo quedó listo para la firma de un nuevo convenio bilateral para permitir la entrada temporal de trabajadores mexicanos. Este segundo programa quedó suscrito el 11 de agosto de 1951 y los asuntos que contemplaba se presentarán a continuación:

- ◇ Quedaban determinadas las actividades agrícolas en las que los trabajadores mexicanos podían emplearse.
- ◇ Se reconocía el derecho de negociar sobre los términos del acuerdo si así resultara conveniente.
- ◇ Se estipulaba la localización de los centros de reclutamiento en México y de recepción en Estados Unidos.
- ◇ Se garantizaba un trato no discriminatorio y la prioridad que se les conferiría a los braceros, siempre y cuando cubrieran las tres cuartas partes de duración de los contratos.
- ◇ El Departamento del Trabajo sería la única entidad responsable de formular las políticas salariales correspondientes, además de que debía asegurar el pago de transportación y viáticos⁵⁵.

⁵⁵ *Ibidem*, p. 146

En cuanto a las tradicionales formas de contratación a las que algunos empleadores estadounidenses recurrían, las cuales comprendían el reclutamiento de trabajadores indocumentados, se aprobó el 20 de marzo de 1952 la Ley Pública 283 mediante la cual se castigaba a aquellos que importaran, transportaran e internaran mano de obra ilegal.

Para 1953 se abrieron las negociaciones bilaterales para la extensión del acuerdo, pero hubo ciertas dificultades para acordar las disposiciones debido a las presiones ejercidas por parte de los empresarios agrícolas estadounidenses que exigían el establecimiento de un procedimiento para determinar ellos mismos los salarios y la reapertura del centro de contratación en Monterrey y, ante la negativa de nuestro país por aceptar dichas condiciones, en 1954 se inició otro sistema de reclutamiento unilateral por parte de Estados Unidos, el cual quedó formalmente legalizado con la aprobación de la Ley Pública 309 el 10 de mayo de 1954. En esta ley quedó estipulado lo siguiente:

- ◆ El Departamento del Trabajo estaba autorizado para determinar los salarios, pero México quedaba en libertad para someter a revisión la política salarial.
- ◆ El reclutamiento de trabajadores no se detendría aún si se llegara a dar el caso de que se presentaran desacuerdos entre las partes.
- ◆ Los trabajadores mexicanos tendrían derecho al seguro de ocupación y de desempleo.
- ◆ Los empleadores se harían cargo de costear los gastos de transporte y los viáticos en proporción al trabajo realizado por los trabajadores nacionales.
- ◆ Los centros de reclutamiento quedarían localizados en Durango, Irapuato, Guadalajara, Mexicali, Chihuahua y Monterrey.

A través de este mecanismo de contratación esencialmente unilateral, Estados Unidos ejercía un control completo sobre los trabajadores mexicanos, y nuestro país se vio imposibilitado para revertir esta situación debido a que no le convenía contravenir mucho a Estados Unidos ya que, ante las constantes reclamaciones mexicanas, podría darse el caso de que el gobierno estadounidense decidiera prescindir de la mano de obra nacional lo cual reduciría considerablemente la entrada de divisas al país por

concepto de las remesas, siendo que también enfrentaría las demandas y exigencias de empleo por una gran parte de la población.

Una de las consecuencias de este reclutamiento unilateral fue el aumento significativo de la entrada de trabajadores indocumentados, a pesar de las disposiciones comprendidas en la Ley Pública 283, ya que si analizamos que en el periodo 1946—1950 se admitieron 346,845 braceros, al igual que se deportaron 1,283,696 indocumentados, de 1951 a 1955, al autorizar la entrada de 1,298,163 trabajadores mexicanos, se deportaron 3,081,691 ilegales⁵⁶. Es notable la diferencia entre ambos periodos y se aprecia el incremento continuo y sustancial de los trabajadores indocumentados a pesar de la existencia de estos programas bilaterales.

Al finalizar la guerra de Corea en 1953, obviamente Estados Unidos ya no necesitaba seguir contratando más trabajadores mexicanos por lo que la mano de obra nacional en territorio estadounidense disminuyó considerablemente. Asimismo, la presencia de trabajadores indocumentados en el país se concebía como la principal causa del desempleo en Estados Unidos y, ante las presiones ejercidas por los mismos sindicatos estadounidenses los cuales argumentaban que el tráfico de ilegales estaba afectando las condiciones laborales internas y el bienestar de la población, se puso en marcha una deportación a gran escala de trabajadores mexicanos, mejor conocida como *Operación Wetback* o de ‘espaldas mojadas’, a pesar de que todavía seguía vigente el convenio bracero.

Esta operación no sólo incluía la aprehensión y deportación de los indocumentados, sino que también se deportaron a ciudadanos estadounidenses de origen mexicano a quienes se les negó cualquier intento de comprobar su ciudadanía. Estas deportaciones fueron en extremo violentas y no había ninguna garantía de hacer respetar los más mínimos derechos humanos de aquellos que eran aprehendidos, a pesar de las continuas exigencias emitidas por el Departamento del Trabajo de asegurar el cuidado y la protección de los braceros mexicanos y de los trabajadores agrícolas internos. A

⁵⁶ *Ibidem*, p. 148

través de la *Operación Wetback* se deportaron más de 3.7 millones de personas, aunque algunas de éstas decidieron apegarse a esto voluntariamente. Sin lugar a dudas, este tipo de operaciones unilaterales rebasaron los acuerdos negociados bilateralmente y, ante esto, el gobierno estadounidense decidió reformar la Ley Pública 78 en 1961 la cual incorporó las siguientes enmiendas:

- ◊ Se establecerían límites al número de braceros que se contratarían.
- ◊ Se ofrecerían condiciones similares de empleo y de salarios tanto a los trabajadores estadounidenses como a los mexicanos.
- ◊ Los braceros mexicanos podrían desempeñar su trabajo en temporada agrícola, pero bajo ningún motivo podrían manejar la maquinaria agrícola industrial del país.

Esta ley no pudo ser aplicada realmente ya que hubo varias prorrogas para que pudiera ejecutarse debidamente; una de éstas fue a petición del gobierno mexicano, pero a final de cuentas esta ley quedó definitivamente cancelada el 31 de diciembre de 1964, al igual que el programa de trabajadores temporales.

Hubo diversas razones por las que Estados Unidos decidió no continuar con el programa de braceros dentro de las cuales se cuentan las presiones y protestas por parte de los sindicatos de trabajadores agrícolas estadounidenses (*p.e.g* AFL—CIO) quienes desde un principio habían pugnado por la cancelación definitiva del convenio bajo el argumento de que la presencia de la mano de obra mexicana estaba afectando los salarios y las condiciones laborales en el país. Por otra parte, el sector agrícola estadounidense se vio beneficiado con la introducción de maquinaria especializada para recolectar las cosechas lo cual hacía innecesaria la mano de obra.

Otra de las causas de la terminación del programa de braceros fue el incremento de los flujos de trabajadores indocumentados que ingresaban a Estados Unidos lo cual degeneró en otros problemas como la falsificación de documentos, corrupción de los agentes de la autoridad, explotaciones, fraudes, y demás delitos de los cuales fueron

presa los indocumentados. Aunque también hay que considerar que a pesar de que Estados Unidos había estado en un proceso de expansión económica, a partir de 1964 la Unión Americana entró en recesión lo cual limitó la entrada de migrantes mexicanos a su territorio.

La característica más apreciable de este segundo convenio bilateral de trabajadores temporales fue que a partir de éste la migración laboral ya era considerada como un fenómeno familiar, y de esta forma se consolidó la cultura de la migración en nuestro país.

Si bien, no podemos negar el potencial grado de colaboración que se dio entre el gobierno mexicano y el estadounidense para la celebración y posterior instrumentación de los programas braceros (1942—1964), pero cabe señalar que sí hubo ciertos roces generados, en la mayoría de los casos, por la constante violación de los términos de los dos convenios, sin dejar de mencionar los sistemas unilaterales en materia laboral que impulsó Estados Unidos.

El principal argumento de nuestro país con relación a los programas braceros fue que a través de éstos se lograrían garantizar óptimas condiciones de trabajo para sus connacionales, además de que se controlarían eficazmente los flujos migratorios entre ambos países. Pero en realidad las disposiciones contempladas en los convenios laborales fueron frecuentemente violados por parte de los empleadores estadounidenses ya que éstos contrataban a los trabajadores mexicanos fuera de los centros de reclutamiento y los admitían, junto con la colaboración de la policía fronteriza estadounidense, sin previo consentimiento del gobierno de México. Esto ocurrió de esa manera porque a los empleadores les resultaba más rentable contratar a trabajadores indocumentados puesto que de esta forma no incurrirían en tantos costos para cumplir con los trámites burocráticos que tenían que realizarse de acuerdo a las disposiciones de los programas braceros. A pesar de los reclamos del gobierno mexicano ante estas irregularidades, su homólogo estadounidense mostró indiferencia para atender estos conflictos ya que tampoco le convenía echarse en contra a los empresarios agrícolas,

además de que también tenía que lidiar con los sindicatos del país. Aunado a lo anterior, la escasa o nula institucionalización de estos programas no permitía la integración de instancias u órganos conjuntos que pudieran dirimir las controversias laborales que se fueron suscitando.

En conclusión, nuestro país sí resultó beneficiado con estos programas en cuanto a que se liberó momentáneamente de las demandas sociales de una población en aumento que exigía cada vez más la creación de nuevas fuentes de empleo; asimismo, se obtuvieron importantes ingresos económicos por la cantidad de dinero enviada por los braceros a sus respectivas familias (el monto de las remesas durante la etapa bracera fluctuó entre los 22 y 122 millones de dólares por año⁵⁷). Sin embargo, los más beneficiados fueron, sin duda, los empresarios agrícolas estadounidenses los cuales contaron con mano de obra abundante y sobre todo barata.

2.2 Causas y repercusiones de la legislación de inmigración estadounidense y su influencia en la Política Exterior Mexicana durante la década de los 80

Después de la decisión del gobierno estadounidense de dar por terminado el programa de braceros, en el periodo comprendido entre 1964 a 1986 inició el Periodo Indocumentado en el cual fue ganando popularidad el negocio de traficar con los trabajadores mexicanos y el desarrollo del 'coyotaje'. Los migrantes mexicanos recurrieron más a los servicios de contrabandistas profesionales, ante las restricciones fronterizas que fue imponiendo Estados Unidos a fin de reducir la entrada de ilegales que burlaban los sistemas de seguridad existentes en su frontera.

Las crisis económicas que se presentaron en nuestro país (1976 y 1982), contribuyeron a un constante incremento de la migración indocumentada.⁵⁸ Paralelamente “la

⁵⁷ *Ibidem*, p. 152

⁵⁸ En la década de los 70, el número de mexicanos indocumentados que se encontraban en Estados Unidos se calculaba entre 0.48 y 1.22 millones. A partir de 1980, el número de indocumentados en la

profundización de las medidas neoliberales en México durante la década de los 80 intensificaron la crisis de la deuda y promovieron el estancamiento económico (...) lo cual derivó en una mayor desigualdad social y, ante la incapacidad del gobierno de responder a las demandas sociales que anteriormente saciaba, el auge de las migraciones no se hizo esperar”⁵⁹.

Ante este continuo incremento de trabajadores mexicanos indocumentados en Estados Unidos, y la recesión económica que por esos años enfrentaba, el gobierno estadounidense emprendió cambios en sus leyes de inmigración. En 1986 se aprueba una nueva ley de reforma a la inmigración denominada Acta para la Reforma y el Control de la Inmigración (IRCA, *Immigration Reform and Control Act*) la cual fue aprobada el 6 de noviembre de 1986 y entró en vigor en 1987.

El objetivo de esta ley era legalizar a la población indocumentada que se encontraba en territorio estadounidense hasta el año de 1982, y entre sus disposiciones destacan las siguientes:

- ◆ Se dotó de un presupuesto especial a la patrulla fronteriza con la finalidad de fortalecer e intensificar las actividades relacionadas a la detención y aprehensión de los indocumentados que intentaran ingresar a Estados Unidos por su frontera sur.
- ◆ Se aplicaron sanciones para aquellos empresarios que ofrecieran trabajo a los indocumentados. Las multas iban desde los 200 hasta los 10,000 dólares en caso de reincidencia a la contratación de indocumentados; del mismo modo, los empleadores estaban obligados a revisar ciertos documentos que comprobaban si el trabajador en cuestión contaba con el permiso legal para trabajar en Estados Unidos.

Unión Americana oscilaba en 2 millones de personas, en www.conapo.gob.mx/publicaciones/migra3/01.pdf

⁵⁹ Orcinoli, Pablo. *México—Estados Unidos: conflicto bilateral migratorio 1986—11/09/01*, Universidad del Salvador, El Salvador, 2001, p. 11

- ◇ Se legalizaron trabajadores temporales dedicados a la agricultura llamados a través de un Programa Especial para los Trabajadores Agrícolas (*Special Agricultural Worker, SAW*); igualmente, se impulsaron las denominadas Medidas para el Reabastecimiento de Trabajadores Agrícolas (RAW).
- ◇ Al legalizar a los indocumentados se esperaba impedir la llegada de más al país⁶⁰.

Sin embargo, lo que verdaderamente provocó la aprobación de esta ley fue que se intensificó la represión y persecución de migrantes mexicanos, y fue utilizada para fomentar el racismo y la discriminación hacia los indocumentados. De ahí que en México, que anteriormente había relegado a un segundo plano la cuestión de la migración, se diera un cambio en la voluntad política en cuanto a la protección de los nacionales, y se incluyera el tema migratorio en la agenda de política exterior.

“A partir de finales de la década de los ochenta y durante toda la de los noventa, el gobierno mexicano fue pasando de una posición de compromiso no deliberado en asuntos migratorios a otra de diálogo creciente con su contraparte estadounidense”⁶¹.

Recordemos que cuando concluyó el último programa bilateral de braceros, el único objetivo planteado por nuestro país en los años posteriores fue el de evitar cambios radicales en la política migratoria estadounidense. En consecuencia, México adoptó una política receptiva o pasiva ante el flujo de migrantes mexicanos a Estados Unidos, mejor conocida como ‘la política de no tener una política’ la cual se limitaba a mantener el *statu quo* del fenómeno migratorio en manos de la oferta y la demanda de la mano de obra mexicana; postura que cambió radicalmente a partir de 1980 debido a que nuestro país buscó un mayor entendimiento con su contraparte estadounidense para solucionar la problemática migratoria y garantizar la defensa y protección de los derechos humanos de sus connacionales.

⁶⁰ K., Barbara “*Simpson—Rodino, 1987-1988: ¿bomba que no estalló?*”, en Meyer, Lorenzo (compilador). *México—Estados Unidos, 1987*. COLMEX, México, 1989, p. 175

⁶¹ Fernández, Rafael. *Op. Cit.* p. 74

2.3 Trascendencia y Trasfondo del Programa para las comunidades mexicanas en el extranjero durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari.

Cuando Carlos Salinas de Gortari es electo como presidente para el periodo 1988—1994, le tocó heredar un país débil y endeudado de manos del mandatario anterior, Miguel de la Madrid. La estrategia de apertura económica y comercial del país, iniciada por el propio de la Madrid, se fortaleció aún más durante el sexenio salinista. Para Salinas era fundamental revertir los problemas del país por lo que se empezaron a efectuar modificaciones de fondo, sobre todo al interior del aparato del Estado quitando a aquella gente que estaba casada con la *nomenklatura*, y en su lugar colocó personal clave con un ideario ad hoc al proceso globalizador.

Ante una planta productiva paralizada que se palpaba en un escaso crecimiento económico, se trató de restablecer la credibilidad de los centros financieros internacionales y de crear un ambiente favorable y propicio para atraer la inversión extranjera. De esta forma, se inició un proceso de privatización de empresas públicas que, en las propias palabras de Salinas, no era una decisión ideológica para más libre mercado, sino un instrumento esencial para las reformas políticas y sociales⁶².

Otro de los problemas internos de México en esos años fue la pérdida de confianza y de credibilidad por parte de la sociedad mexicana hacia su gobierno y Salinas, consciente de esta situación, promovió el llamado *liberalismo social* con el cual se buscaba incorporar al grueso de la población del país al proyecto nacional mediante el Programa Nacional de Solidaridad.

Uno de los objetivos medulares de nuestro país durante la administración salinista fue el de promover la imagen y los cambios que se estaban dando en México para que fueran conocidos a nivel internacional; por cierto que en esta etapa a nuestro país le empezaban a pesar significativamente las presiones tanto internas como internacionales con relación a los derechos humanos y a la democracia. La diplomacia

⁶² Salinas de Gortari, Carlos. "México: 1988—1994", en *revista Nexos*, abril de 1999, México, p. 12

fue el instrumento necesario para lograr la promoción de la imagen de México y se buscó que ésta fuera más activa, flexible y pragmática que promoviera los intereses y permitiera el logro efectivo de los objetivos planteados por el Estado.

Para el sexenio salinista fue esencial que la política exterior permitiera la inserción de México al contexto internacional la cual, además de ser activa y diversificada, debía estar alerta a los cambios y tendencias en el escenario mundial a fin de detectar los espacios más propicios para la consecución de objetivos del país.

De esta manera en el Plan Nacional de Desarrollo (diseñado durante el gobierno de Salinas) se identificaron 6 objetivos claros de la política exterior de México:

- ◆ Fortalecimiento y preservación de la soberanía nacional.
- ◆ Apoyar el desarrollo económico, político y social del país a partir de la inserción de México al contexto internacional.
- ◆ Protección de los derechos e intereses de los mexicanos en el extranjero.
- ◆ Reconocimiento de la cultura mexicana como uno de los principales elementos de la identidad nacional y presencia de nuestro país en el mundo.
- ◆ Impulsar la proyección de una imagen positiva de México en el exterior
- ◆ Impulsar la cooperación internacional en todos los ámbitos⁶³.

Vemos que uno de los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo era la protección de los derechos e intereses de los mexicanos que se encontraban fuera del país. En respuesta a las acciones que ya estaban llevando a cabo las ONG's mexicanas y las estadounidenses, las cuales tenían la finalidad de llamar la atención de ambos gobiernos en cuanto a la continua violación de los derechos de los mexicanos en su intento por cruzar la frontera norte, Salinas introdujo un nuevo programa de democratización en el ámbito internacional inyectándole “un nuevo empeño para proteger los derechos humanos de los trabajadores mexicanos emigrados a Estados Unidos, buscando para ello la ayuda de organizaciones no gubernamentales

⁶³ mx.geocities.com/gunnm_dream/plan_desarrollo_salinas.html

estadounidenses”⁶⁴. De tal forma que se crea en 1990 el *Programa para las comunidades Mexicanas en el Extranjero* (PCEM), el cual comprendía tres objetivos esenciales:

- ◆ Mejorar los vínculos con la población mexicana y de origen mexicano que reside en Estados Unidos a través del desarrollo de programas concretos de interés y beneficio mutuo.
- ◆ Promover en México una mejor imagen de los mexicano—norteamericanos respetando sus manifestaciones culturales mediante una adecuada difusión de sus luchas y sus logros, e impulsar el conocimiento y respeto de sus manifestaciones culturales.
- ◆ Generar en las comunidades mexicanas un mejor conocimiento de la realidad nacional⁶⁵.

A partir de este programa se habló de una nueva relación entre México y el coloquialmente denominado ‘México de afuera’, y la consecución de los objetivos contemplados en el mismo se haría a través de los consulados mexicanos en Estados Unidos. Asimismo, fue indispensable la creación de estructuras institucionales que sirvieran de enlace entre las comunidades mexicanas y el aparato institucional en nuestro país, tanto público como privado.

Se crearon 16 Institutos y centros culturales en diversas ciudades del territorio estadounidense donde hubiese una mayor concentración de comunidades mexicanas y de origen mexicano por igual (*p.e.g* Washington, San Antonio, Los Ángeles, Houston, Nueva York, entre otras). Estos centros se regían bajo el marco legal del país anfitrión, en este caso Estados Unidos, como organismos no lucrativos, y durante los primeros años de su instrumentación se intensificaron los negocios entre empresarios mexicanos y mexicano—norteamericanos en varios sectores, principalmente en aquellas actividades del sector servicios; igualmente, en los medios de comunicación más importantes de la

⁶⁴ Fernández, Rafael. *Op. Cit.* p. 206.

⁶⁵ Rozental, Andrés. *La política exterior de México en la era de la modernización*, FCE, México, 1993, p. 127

región, se promovieron proyectos de carácter informativo que transmitían programas que exaltaban la riqueza de la cultura mexicana a fin de reforzar el vínculo de pertenencia en las comunidades mexicano—norteamericanas.

El PCME buscó responder al interés del gobierno mexicano por mejorar las relaciones con las comunidades mexicanas y de origen mexicano en el extranjero, siendo que anteriormente había mostrado indiferencia ante la situación que enfrentaban nuestros connacionales en territorio estadounidense los cuales fueron víctimas de actitudes racistas y discriminatorias por parte de algunos sectores de la población nativa.

Por otra parte, para lograr el alcance pleno de los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo se promovió la diversificación de las relaciones del país con otras regiones y Estados. En pocas palabras, el desarrollo económico y social al interior del país se fortalecería a través de los beneficios que se obtendrían de las relaciones de México con el exterior. Respecto a lo anterior, a nuestro país se le presentaban 4 líneas de acción u opciones: a) maximizar y fortalecer las relaciones con Estados Unidos; b) diversificar las relaciones del país hacia otros países y regiones (América Latina, Europa y Asia); c) intensificar los vínculos con los países considerados clave para el desarrollo del país (Canadá, Japón, China, Francia, Gran Bretaña, entre otros); y d) una participación más activa en los foros multilaterales, regionales y universales.

Sin duda alguna, con Carlos Salinas de Gortari se generó un nuevo entendimiento político entre México y su homólogo estadounidense George Bush, pilares que dieron impulso al proyecto de liberalización comercial. Con Estados Unidos se cimentaron nuevas bases de negociación y entendimiento expresadas en el denominado 'espíritu de Houston' que planteó un enfoque constructivo y de consulta de la vinculación bilateral.

De esta forma, se trató de explotar las ventajas que la vecindad geográfica brindaba mediante la transformación de los mecanismos de entendimiento, colaboración y de consulta entre ambos países. Así, se dio un enfoque novedoso a los temas que

comprendía la agenda bilateral y se institucionalizaron los instrumentos de tratamiento de los mismos.

En el proceso de negociaciones para la conformación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, el gobierno mexicano concibió la oportunidad de regularizar la situación de los trabajadores mexicanos indocumentados, y propuso, sin el menor éxito, que el tema migratorio fuera otro de los tópicos que se contemplaran en las discusiones iniciales sobre el TLCAN. La renuencia del gobierno estadounidense por incluir el asunto migratorio en el marco del TLCAN se equiparó con la negativa de México por no introducir en las negociaciones la posible apertura del sector energético.

En este sentido, fueron muy pocos los avances que se lograron durante el sexenio de Salinas en materia de migración, aunque se incrementaron sustancialmente las consultas bilaterales para tratar dicho asunto a través de dos mecanismos que se mencionarán a continuación:

- ◊ *El Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares (1987)*, cuyos principales objetivos se encaminaban a discutir los avances en la protección consular, diseñar propuestas para facilitar los movimientos legales, incrementar la cooperación fronteriza y reducir el tráfico de indocumentados a través de la frontera en común. Por tal razón, este grupo de trabajo adquirió plena importancia al propiciar un potencial nivel de consulta sobre la problemática migratoria.

- ◊ *El Mecanismo de Enlace para Asuntos Fronterizos (1992)*, el cual facilitó la cooperación entre las autoridades mexicanas y estadounidenses de los tres niveles de gobierno (municipal, estatal y federal) con la finalidad de reforzar la seguridad en la frontera (previniendo los incidentes fronterizos y garantizando la protección de los ciudadanos de ambos países).

Del mismo modo, se puso en marcha un programa piloto de repatriación voluntaria que operaría en uno de los cruces más transitados de la frontera México—Estados Unidos (Tijuana—San Diego) cuya finalidad era repatriar a aquellos mexicanos indocumentados que por su propia voluntad decidieran regresar a su país de origen; al igual que se introdujeron los Grupos Beta, Ébano y Alfa en 1990 dedicados a salvaguardar y proteger a los indocumentados de extorsiones y demás acciones violentas en la franja fronteriza, no importando su calidad migratoria⁶⁶.

Durante la década de los 90, México buscó un nuevo entendimiento bilateral con Estados Unidos como base para una política migratoria integral que privilegiara la cooperación intergubernamental y la multiplicación de los contactos entre los diferentes sectores del ámbito federal y local con la finalidad de facilitar el intercambio de información sobre los aspectos relacionados con la problemática migratoria.

2.4 Relevancia de los mecanismos bilaterales instrumentados para resolver el problema migratorio México—Estados Unidos en el sexenio de Ernesto Zedillo

Ernesto Zedillo, al asumir la presidencia de la República para el periodo 1994— 2000, se abocó a continuar con las directrices y el proyecto nacional de corte neoliberal estatuido en la administración salinista. De ahí que dentro de sus objetivos rectores en política exterior podemos destacar los siguientes:

- ◆ Fortalecer la capacidad del Estado para garantizar nuestra seguridad nacional y el imperio de la ley en todo el territorio mexicano.
- ◆ Recuperar, preservar y hacer valer la nueva estatura política y el mayor peso económico de México frente a los centros de la economía mundial y en los foros multinacionales.

⁶⁶ <http://www.migracioninternacional.com/docum/indice.html?mundo=docofmxeu.html>

- ◇ Asegurar que la política nacional exterior en los consensos bilaterales, multilaterales y de cooperación, respalde y refleje efectivamente los intereses del país.
- ◇ Renovar la política exterior para asegurar una vinculación profunda entre las comunidades de mexicanos y de origen mexicano en el exterior, con el país, sus desafíos y sus éxitos, su cultura y su sentido de pertenencia. Propiciar la defensa de la calidad de vida y de los derechos de los mexicanos que viven fuera del país.
- ◇ Promover posiciones internacionales acordes con las transformaciones internas y, en su caso, con el principio de corresponsabilidad entre naciones en torno a los grandes temas mundiales de la posguerra fría: la estabilidad financiera internacional, el libre comercio, la migración, la democracia, los derechos humanos, el narcotráfico, el terrorismo y el cuidado del medio ambiente⁶⁷.

Podemos percatarnos que el acercamiento del gobierno mexicano a las comunidades residentes en Estados Unidos continuó siendo un objetivo primordial para el sexenio zedillista; de tal forma que se puso en marcha una iniciativa denominada 'Nación Mexicana' la cual integraría diversos programas enfocados a fortalecer los nexos con los connacionales radicados en el extranjero, complementando las disposiciones del PCME.

Igualmente, se promovieron reformas constitucionales y legales a fin de que los mexicanos preservaran su nacionalidad, independientemente de la ciudadanía o la residencia que hubiesen adoptado. En consecuencia, comenzaron las discusiones en torno a la posible aprobación de una reforma que permitiera la doble nacionalidad de ciudadanos mexicanos que se naturalizaran en el exterior. Esta reforma se estatuyó definitivamente con la aprobación de la Ley de No Pérdida de Nacionalidad el 20 de marzo de 1997. Para analizar los efectos de esta ley podemos mencionar el caso de los residentes mexicanos en Estados Unidos y, a través de ésta, nuestros connacionales

⁶⁷ <http://zedillo.presidencia.gob.mx/>

podrían tener la nacionalidad estadounidense vía naturalización, pero paralelamente conservarían la que les correspondía por nacimiento.

“La propuesta para la obtención de la doble nacionalidad constituyó una respuesta clave del gobierno de México, ya que los principales beneficiarios de ella serían los inmigrantes mexicanos que han vivido y trabajado en Estados Unidos y que, habiendo permanecido por varios años como residentes legales, no se habían decidido a obtener la naturalización o ciudadanía estadounidense”.⁶⁸

El trasfondo de esta ley es que varios de los mexicanos que se encontraban en Estados Unidos y que cumplían con los requisitos necesarios para solicitar la ciudadanía estadounidense, no lo hacían por temor a perder la nacionalidad mexicana. El gran dilema surgió en el momento en que en algunos Estados de la Unión Americana comenzaron a aprobarse medidas o políticas antiinmigrantes las cuales restringían el acceso a los servicios educativos, médicos, y de bienestar social a aquellos trabajadores indocumentados que se encontraran en el país, además de que también se incluía su denuncia ante las autoridades para su posterior procesamiento. Este fue el caso de la Propuesta 187 aprobada en California en 1994 durante el gobierno del republicano Pete Wilson, y, ante este tipo de medidas, en los inmigrantes mexicanos despertó el deseo de participar activamente en la vida política de Estados Unidos con la finalidad de que se hicieran valer sus derechos y se respondiera a sus intereses.

Asimismo, el 20 de septiembre de 1996 fue aprobada el Acta de Reforma de la Inmigración Ilegal y de Responsabilidad al Inmigrante (IRIRA, *Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act*) la cual, no sólo afectó a los migrantes indocumentados, sino que también perjudicó a aquellos que estaban legalizados debido a que a éstos últimos se les restringía el acceso a ingresos suplementarios de bienestar social. Otro aspecto a señalar de esta ley fue que autorizó la construcción de una cerca reforzada con una longitud de 22.5 kilómetros ubicada al sur de San Diego, la cual

⁶⁸ Vereza, Mónica. *Op. Cit.* P. 206

pretendía complementar el muro de acero que empezó a edificarse con el inicio de la *Operación Gatekeeper* o *guardián* en 1994⁶⁹. Paralelamente a esta operación se implementaron otras que comprendían el mismo objetivo, como la *Operación Hold the line* o *bloqueo* (ubicada en El Paso, Texas), *Operación Safeguard* o *escudo* (instrumentada en 1995 en Arizona Central), *Operación Río Grande* (iniciada en 1997 en el sur de Texas), entre otras.

De esta forma, “como réplica a la Propuesta 187 y a la legislación antiinmigrante promulgada por el gobierno federal el número de residentes legales mexicanoestadounidenses que solicitaron la naturalización se incrementó abruptamente”⁷⁰.

Ahora bien, con la posterior firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, la relación México—Estados Unidos continuó con una dinámica propia y reflejó el interés de los gobiernos por mantenerla y estrechar los lazos. Uno de los objetivos del tratado era motivar y coadyuvar al desarrollo interno de los países, y sobre todo en México con la finalidad de disminuir el porcentaje de inmigración indocumentada.

Empero, la integración comercial y económica inmersa en el tratado generó nuevos retos para México y, contrariamente a lo que se tenía previsto, se gestó una nueva crisis (error de diciembre de 1994) lo cual castigó el poder adquisitivo de las clases sociales más desprotegidas. Como consecuencia, y ante la época de expansión económica en Estados Unidos (había mayor demanda de mano de obra), se intensificó la inmigración en ese país.

Dada la gran dimensión que había alcanzado la problemática migratoria entre México y Estados Unidos, con Ernesto Zedillo se le dio continuidad a este tema y, por

⁶⁹ La *Operación Guardián* tenía el objetivo de reforzar la seguridad fronteriza en el área de San Diego a través de la construcción de un muro de malla de acero reforzado equipado con lámparas potentes y dispositivos electrónicos a fin de detectar compartimentos ocultos de droga, o ilegales que se escondieran en la maleza. La efectividad de la *Operación Guardián* se comprobó con la reducción de un 46% de los cruces de ilegales por San Diego en sus 4 primeros años de funcionamiento. Por tal motivo, se acordó la ampliación del muro abarcando Arizona, Nogales y Nuevo México.

⁷⁰ Fernández, Rafael. *Op. cit.* p. 266

consiguiente, se intensificaron los acuerdos bilaterales cuyo objetivo inmediato era el de generar un entendimiento común del fenómeno migratorio. En este sentido, dentro de los acuerdos más relevantes que se alcanzaron en este sexenio tenemos los siguientes:

- ◊ Se intensificaron las acciones ya iniciadas por el Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares (creado en 1987) de la Comisión Binacional México—Estados Unidos.
- ◊ Las intenciones de ambos gobiernos por avanzar en la delineación de bases comunes a fin de asegurar la continuidad de las negociaciones bilaterales, en torno al asunto migratorio, se recogieron en el *Estudio Binacional México—Estados Unidos sobre Migración* de 1997.
- ◊ Ambos gobiernos suscribieron el *Memorándum de Entendimiento sobre Protección Consular de Nacionales de México y de Estados Unidos* en el cual refrendaron el compromiso bilateral de trabajar en la protección y defensa de la integridad física, la dignidad y la seguridad de sus ciudadanos cuando se encuentren en territorio extranjero, sin reparar tanto en su situación migratoria.
- ◊ En 1996 se estableció el programa *Mecanismos de Consulta sobre Funciones del Servicio de Inmigración y Naturalización y Protección Consular* mediante el cual se atendían casos particulares de aquellos migrantes ilegales que habían sido removidos y detenidos.
- ◊ En la Declaración Conjunta Presidencial, emitida en 1997, Ernesto Zedillo junto con el mandatario de Estados Unidos, William Clinton, habían reconocido que el tema migratorio constituía una de las más altas prioridades en la relación bilateral y se reconocieron los avances obtenidos en el Programa de Repatriaciones Seguras y Ordenadas que, entre otros asuntos, garantizaba la protección de los derechos humanos de los migrantes.
- ◊ En 1999 se adoptó un *Memorándum de Entendimiento sobre Cooperación en contra de la Violencia Fronteriza* destinado a continuar las investigaciones en torno a los casos de violencia en contra de los indocumentados mexicanos. De

esta forma, era evidente que durante el sexenio de Zedillo se puso mayor énfasis en el tema del respeto de los derechos humanos de nuestros connacionales⁷¹.

Todos estos mecanismos demostraron el interés de ambos países por resolver el problema migratorio. Básicamente, se aprecia que en la década de los 90 los esfuerzos de México y Estados Unidos estuvieron concentrados en la construcción de instituciones bilaterales destinadas a encauzar y dirigir los mecanismos de cooperación a fin de abordar los principales temas contenidos en la agenda, siendo uno de ellos el fenómeno migratorio.

⁷¹ <http://www.migracioninternacional.com/docum/indice.html?mundo=docofmxeu.html>

3. Análisis de la Política Migratoria de Estados Unidos de cara al siglo XXI

Los mecanismos de admisión contemplados dentro de la política migratoria de Estados Unidos comprenden dos tipos de categorías a saber:

- ◊ *Inmigrantes*: Esta categoría comprende a aquellos extranjeros a los cuales se les ha autorizado una residencia definitiva y permanente facilitándoles el camino hacia la ciudadanía. Cabe mencionar que las visas de inmigrantes son muy limitadas y para su obtención se toman en cuenta ciertos criterios ya sean las relaciones familiares actuales, estatus de refugiados e incluso capacidades o habilidades específicas⁷². Además, cumpliendo con una residencia de por lo menos 5 años y una vez demostrado que se tienen conocimientos básicos en torno al idioma inglés, la política, historia y gobierno de Estados Unidos, los inmigrantes pueden acceder a la naturalización lo cual les confiere una gran parte de los derechos de los nativos estadounidenses⁷³.

- ◊ *No inmigrantes*: Esta categoría se concede a aquellas personas que fueron autorizadas a ingresar a territorio estadounidense en función de un objetivo previamente definido y sólo por un periodo de tiempo limitado⁷⁴. Dentro de esta categoría se desprenden diversas clases de admisión a saber: turistas, artistas, trabajadores temporales, estudiantes, atletas, etc. (*Ver cuadro 2*).

Es menester mencionar que actualmente también los no inmigrantes pueden ser admitidos por ser familiares de un residente legal, por desempeñar una profesión determinada o por tener la calidad de refugiado o asilado.

⁷² Asimismo, estas visas se otorgan a aquellas personas a las que se les ha aprobado tener como residencia permanente los Estados Unidos, es decir, que tengan una Residencia (Green Card). La *Green Card* es un documento de identificación con foto que se renueva cada 10 años, la cual permite vivir y trabajar legalmente dentro del país, además de que autoriza viajar fuera del país conservando como residencia permanente Estados Unidos, en uscis.gov/graphics/publicaffairs/newsrels/KVisaRel_Sp.htm

⁷³ Si bien es cierto que los naturalizados gozan de la mayoría de los derechos contemplados en la constitución, existen algunas excepciones ya que éstos no pueden ocupar puestos de elección popular e incluso no pueden trabajar en ciertos empleos.

⁷⁴ Una *Visa de No Inmigrante* es una visa otorgada a aquellas personas que tienen la intención de venir a los Estados Unidos temporalmente, en uscis.gov/graphics/publicaffairs/newsrels/KVisaRel_Sp.htm

Cuadro 2

Categoría de No Inmigrante: Tipos de Visas otorgadas 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 Estados Unidos, empleados por compañías extranjeras que están invirtiendo cantidades significativas de dinero (E1) o que están comprometidos con negociaciones comerciales importantes (E2).
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 Estados Unidos hasta por 5 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 (diseñada para trabajadores en el área de ciencias, artes, educación, negocios o atletas).
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: Vereza, Mónica. "Migración temporal en América del Norte: propuestas y respuestas", en CISAN/UNAM, 2003, México, p.132

De acuerdo con el sistema migratorio de Estados Unidos está permitida la contratación de trabajadores extranjeros bajo la condición de que ningún trabajador local esté realizando la labor o actividad requerida. Generalmente los trabajadores temporales son contratados para llevar a cabo un empleo específico en función de una solicitud previamente realizada por el empleador. Asimismo, se desprenden varios sistemas para la admisión de los trabajadores dentro de los cuales se pueden mencionar los siguientes:

- ◇ *Certificación Laboral (labor certification)*: Esta certificación es emitida por el Departamento de Trabajo en virtud de un proceso de selección en el cual los trabajadores potenciales son sometidos a una prueba individual a fin de ser contratados para un empleo determinado, con el lugar y el tiempo previamente definido. Es importante resaltar que para que el trabajador pueda acceder a esta certificación es necesario que el posible empleador dé aviso al Departamento de Trabajo de la vacante de empleo dentro de un periodo de tiempo específico. Esta certificación laboral temporal se maneja a través del otorgamiento de visas como por ejemplo las visas H—2 en sus dos tipos: A y B, las cuales posteriormente serán abordadas a profundidad. Dentro de este sistema de admisión se determina un salario predominante (*prevailing wage*) para los fines del proceso de certificación el cual, a la larga, resulta ser complicado, tedioso y de alto costo.

- ◇ *Testificación (Postentry test: attestation)*: Básicamente este sistema de admisión va más enfocado a la protección de los trabajadores locales o nativos debido a que plantea una reducción del número de trabajadores extranjeros necesarios para una labor específica y una simplificación de los términos y condiciones del empleo. Este mecanismo tiene como objetivo “equilibrar la necesidad de salvaguardar el interés de los trabajadores locales mientras otorga el tiempo suficiente a los

empleadores para que piensen sobre la necesidad de trabajadores extranjeros”⁷⁵.

Como podemos apreciar en la tabla precedente, una de las clases de admisión bajo la categoría de *no inmigrante* es la H la cual hace referencia a los Trabajadores extranjeros temporales. Dentro de esta categoría se contratan aproximadamente 80% de los trabajadores temporales y ésta, a su vez, se divide en otras subcategorías a saber:

1) H1B: Este tipo de visa se asigna a aquellos trabajadores y profesionistas altamente capacitados que desempeñan una actividad especializada en específico y a los cuales se les permite una estancia en territorio estadounidense de un periodo no mayor a 6 años al término del cual pueden ajustar su estatus. Los aspirantes para obtener la visa H1B deben contar con la certificación del empleador la cual es previamente solicitada por éste al Departamento de Trabajo. Posteriormente es necesario presentar una petición a la oficina de Servicios de Inmigración y Naturalización para su aprobación.

Son tres los requisitos que se tienen que cubrir para acceder a una Visa H1B:

- ◆ El aspirante tiene que demostrar que desempeñará un cargo especializado que exige un alto nivel de conocimiento y especialización.
- ◆ El aspirante debe contar con un grado universitario o en su defecto un tiempo de experiencia equivalente para poder realizar la actividad requerida. Si la persona cuenta con un grado en el extranjero por lo general se les solicita una evaluación hecha por el Servicio de Evaluación Académica.
- ◆ Se tiene que demostrar que el empleador le pagará al trabajador potencial un *Salario Predeterminado*⁷⁶ por la labor que realizará⁷⁷.

⁷⁵ Veree, Mónica. *Op. Cit.* p.130

Con esta categoría alrededor de un 80 por ciento de los trabajadores extranjeros se han colocado en la industria de la tecnología de la información. Los principales países receptores de esta visa han sido Filipinas y la India, y a este respecto la participación de México ha sido marginal.

2) H2: Las visas H2, las cuales se subdividen a su vez en A y B, son otorgadas a trabajadores no calificados e históricamente se empezaron a asignar durante la Segunda Guerra Mundial. En términos generales este tipo de visa pretende resolver las necesidades temporales de empleadores de los Estados Unidos autorizándoles la contratación de trabajadores no—calificados con el propósito de satisfacer necesidades temporales o estacionales en puestos de trabajo que no son ocupados por los trabajadores locales⁷⁶.

- ◇ *H2A*: Esta visa se otorga a trabajadores agrícolas para que laboren en Estados Unidos por un periodo que no exceda los once meses y el cual está sujeto a renovación. Los empleadores pueden contratar mano de obra extranjera en el momento en que prevean una escasez de fuerza de trabajo local. La particularidad de esta visa es que concede los mismos beneficios que tiene un trabajador regular en términos de libre tránsito, desde y hacia Estados Unidos, y la posibilidad de cambiar de empleo si se cuenta con una nueva oferta. A pesar de la existencia de esta visa, la mayoría de los empleadores prefieren contratar a trabajadores indocumentados con la finalidad de evitar un laborioso proceso burocrático que a la larga resulta costoso (se estima que la solicitud tarda entre 60 y 120 días

⁷⁶ Es un salario no mayor del 5% del promedio pagado por una ocupación particular, en <http://www.vidaamericana.com/h1besp.shtml>

⁷⁷ <http://www.vidaamericana.com/h1besp.shtml>

⁷⁸ Las necesidades del empleador, que generalmente deben ser de un año o período menor, pueden ser una necesidad de una sola vez, una necesidad estacional, una necesidad debida a un exceso de demanda, o una necesidad intermitente, en <http://www.ayudamigratoria.com/visas-usa/visa-h2.php>

en ser procesada⁷⁹). En la actualidad se estima que de 1.6 millones de trabajadores agrícolas que laboran en Estados Unidos, la mitad no tiene documentos y en promedio la mayor parte de ellos son mexicanos⁸⁰.

- ◇ *H2B*: Esta visa se concede a trabajadores temporales no profesionales con previa certificación laboral. Anualmente se otorgan 66,000 visas las cuales tienen una vigencia de un año, pero pueden solicitarse dos extensiones por el mismo período de tiempo y al término de ese plazo el portador debe salir del país. Estos trabajadores son contratados principalmente en la industria de turismo y de servicios. Actualmente sigue en pie una propuesta impulsada por un grupo bipartidista encabezado por la senadora demócrata Bárbara Mikulski y el republicano Judd Gregg para que la Cámara de Representantes apruebe la eliminación del límite de 66,000 visas autorizadas debido a la fuerte demanda existente⁸¹. Es menester señalar que la mayoría de estos permisos de estadía y trabajo se entregan a ciudadanos de origen mexicano y estos se sitúan preferentemente en sectores de servicios de baja capacitación.

Otra de las categorías de admisión de trabajadores no inmigrantes a Estados Unidos es la *Visa TN NAFTA* otorgadas a ciudadanos de Canadá o México. Si bien es cierto que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte no contempla apartados que autoricen la inmigración entre México, Canadá y Estados Unidos, en el capítulo 16 se hace referencia al movimiento temporal de inmigrantes profesionales en virtud del cual se crea la categoría de trabajadores *Trade NAFTA* (TN).

⁷⁹ <http://www.ayudamigratoria.com/visas-usa/visa-h2a.php>

⁸⁰ Vereza, Mónica. *Op. Cit.* p.133

⁸¹ <http://www.univision.com/content/content.jhtml?chid=3&cid=759691&schid=278&secid=286>

La TN es una visa de trabajo temporal para aquellas personas que poseen una licenciatura o un certificado de título secundario seguido de tres años de experiencia laboral. Esta visa contempla 63 profesiones entre las cuales se encuentran visitantes de negocios, comerciantes, inversionistas, artistas gráficos, médicos, personal transferido entre compañías, entre otros. La TN tiene una vigencia de un año, y en teoría está sujeta a renovación por una duración indefinida. Es importante destacar que las aplicaciones para la extensión de estadía son procesadas por el Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN). Empero, para este propósito, el solicitante debe demostrar que se propone salir de los Estados Unidos al final del período de estadía autorizado por su visa.

Una particularidad a destacar de esta visa es que los requisitos para los mexicanos y canadienses que deseen ser elegibles para esta categoría no son los mismos⁸². Para Canadá no existe un límite del número de visas que pueden otorgarse, mientras que en el caso de nuestro país el límite anual es de 5,500 profesionistas. De hecho, en Canadá sí se ha hecho un uso extensivo de esta visa y son muy pocos los trabajadores mexicanos que ingresan al mercado laboral de Estados Unidos a través de esta categoría.

Históricamente, una característica relevante de la política migratoria de Estados Unidos es que ésta ha sido esencialmente unilateral. De ahí que la normatividad a través de la cual pueden trabajar en Estados Unidos personas de otros países así como las condiciones de trabajo, depende de la legislación interna de Estados Unidos, no tiene carácter bilateral y por ende no está sujeta a ninguna negociación internacional.

⁸² En Canadá esta visa no necesita aprobación previa de la Oficina de Inmigración y Naturalización, por lo tanto es rápida de obtener, y en el caso de México sí es obligatorio contar con dicha aprobación. Asimismo, para el proceso de extensión de la estadía los ciudadanos canadienses tienen dos opciones: en primer lugar ellos pueden hacer que su empresario archive un formulario I-129 en la oficina del SIN más cercana (esta opción no requiere que deje los Estados Unidos); y en segundo lugar los canadienses pueden regresar a Canadá para reaplicar al puerto de entrada con la misma documentación que es requerida para una aplicación original. Los ciudadanos mexicanos sólo tienen una opción ya que éstos deben hacer que sus empresarios renueven su certificado laboral y archiven otro formulario I-129 con su oficina del SIN regional para extender su estadía.

3.1 Trascendencia y Repercusiones de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en la política exterior estadounidense

A finales de la década de los 90, sectores de gran trascendencia dentro de la opinión pública estadounidense se pronunciaron a favor de la consecución de una política de puertas abiertas la cual se traducía, a su vez, en una liberalización de las fronteras del país que conllevaba posiciones más favorables para los trabajadores extranjeros. A principios del 2000 en Estados Unidos se originó todo un debate en torno a la migración en el que se ventilaban diversas propuestas que versaban sobre un posible aumento del número de visas para trabajadores temporales (calificados y no calificados) e incluso la viabilidad de la puesta en marcha de un proceso de amnistía y regularización de una gran cantidad de inmigrantes indocumentados.

Sectores estadounidenses que otrora habían concebido a los trabajadores indocumentados como una amenaza que dejaban sin empleo a los trabajadores locales, se mostraron dispuestos a aceptarlos como parte esencial y productiva del país. Este fue el caso de una de las más importantes agrupaciones sindicales en Estados Unidos: la confederación laboral AFL—CIO cuyo líder, John Seewney, no sólo propugnó una nueva amnistía sino también la derogación del Acta para la Reforma y el Control de la Inmigración (IRCA, *Immigration Reform and Control Act*) de 1986 que entre otros puntos les confería un trato de criminales a quienes contrataran a trabajadores ilegales⁸³.

Asimismo, y bajo la nueva visión de que una inmigración regulada conllevaba más beneficios que una ilegal sin normar, se exhortaba al Congreso estadounidense a que iniciara un proceso de revisión sobre las políticas de admisión de inmigrantes. Este cambio de actitud y de percepción en torno a la inmigración ilegal por parte de los sindicatos estadounidenses tuvo un gran impacto en la opinión pública del país, aún y cuando ya se había comprobado con anterioridad que “desde mediados del siglo XIX,

⁸³ *Vid Supra* 2.2 (Causas y repercusiones de la legislación de inmigración estadounidense y su influencia en la Política Exterior Mexicana durante la década de los 80) p. 65

oleadas de inmigrantes le habían dado vitalidad y fuerza al movimiento sindical estadounidense⁸⁴. De esta forma, en el momento en que los inmigrantes se regularizaran, éstos podrían fácilmente formar parte de los sindicatos lo cual conferiría de una mayor fuerza al movimiento sindical en Estados Unidos. De igual manera, los sindicatos requerían a los trabajadores indocumentados mayoritariamente en la industria de servicios para compensar sus pérdidas de profesionales, obreros y técnicos. Al igual que lo hicieran los sindicatos, el presidente de la Reserva Federal Alan Greenspan reconoció la importancia de la inmigración como un mecanismo para contener la inflación; además respaldó los planteamientos sindicales al referirse a la ampliación de la oferta de trabajadores lo cual contribuía a que los salarios permanecieran bajos.

Este nuevo enfoque de la inmigración ilegal adoptado a principios del siglo XXI se entiende por la etapa de prosperidad económica a la que entró Estados Unidos en esos años junto con una de las tasas de desempleo más bajas registradas desde 1969 (4%)⁸⁵. Lo anterior confirma la tesis sostenida por autores como Mario Ojeda en el sentido de que en épocas de expansión económica Estados Unidos fomenta la inmigración y en épocas de contracción aumentan las restricciones y se tornan intolerantes⁸⁶.

Básicamente fueron tres las propuestas que se impulsaron dentro del Congreso estadounidense en un ambiente propicio y optimista que facilitaba el camino hacia una regularización potencial de los trabajadores indocumentados:

- 1) Acta de la Competitividad Americana en el siglo XXI: (*American Competitiveness in the 21st Century Act*): Esta propuesta, que posteriormente fue aprobada y convertida en ley en octubre de 2000, contemplaba un aumento anual del número de visas otorgadas bajo la categoría de admisión H1B cuyo límite era de 65,000 visas anualmente. En virtud de esta propuesta se emitieron 195,000 visas

⁸⁴ Davidow, Jeffrey. *El oso y el puerco espín*. Grijalbo, México, 2003, p. 323

⁸⁵ Vereza, Mónica. *Op. Cit.* p. 181

⁸⁶ Ojeda, Mario. *Op. Cit.* p. 201

anuales por lo que se eliminaron los topes de cuotas para las categorías basadas en el empleo.

- 2) Establecimiento de un nuevo Programa de Trabajadores Huéspedes: En el caso de la categoría de admisión bajo la visa H—2A (trabajadores temporales agrícolas) se vislumbraron 2 proyectos en el seno del Congreso de Estados Unidos que estaban encaminados a la puesta en marcha de un programa de trabajadores huéspedes. Uno de estos proyectos fue el del senador republicano Phil Gramm cuyo programa laboral propuesto consideraba el otorgamiento de un permiso de trabajo temporal para los trabajadores mexicanos por una estancia no mayor a un año. Este proyecto ponía mayor énfasis en el carácter temporal de los puestos de trabajo ya que una vez que los permisos se vencieran los trabajadores debían regresar a su país de origen, aunque también se permitiría la solicitud de un nuevo permiso. Una de las particularidades interesantes del proyecto de Gramm es que se estipulaba el proceso de ejecución de sanciones a seguir cuando los empleadores cometieran algún abuso en contra de los trabajadores mexicanos.

Otro de los proyectos fue el del senador demócrata Bob Graham cuyo programa laboral comprendía la legalización de los trabajadores extranjeros agrícolas que se encontraran trabajando en Estados Unidos. Este programa no estaba dirigido exclusivamente a los mexicanos y consideraba una posible ampliación de admisiones de trabajadores agrícolas que, después de un periodo de 5 años laborando en Estados Unidos, podrían obtener la residencia permanente.

- 3) Amnistía: Esta propuesta de regularizar o legalizar a los trabajadores indocumentados que vivieran en Estados Unidos fue vislumbrada principalmente por los representantes demócratas. Uno de ellos fue Luis Gutiérrez quien sometió a consideración el proyecto de ley HR500 en febrero de 2001 que propugnaba por un programa de regularización dirigido a aquellos trabajadores

sin documentos que se encontraran laborando ininterrumpidamente en territorio estadounidense por un periodo de 5 años.

Por otra parte, uno de los pasos más importantes que se logró para tratar de avanzar en esta propuesta de amnistía fue la aprobación de la Ley de Inmigración Legal y de Equidad Familiar (*Legal Immigration and Family Equity Act, LIFE ACT*) el 15 de diciembre de 2000. Esta ley autorizaba una amnistía tardía relacionada con la ley IRCA a cerca de 400 extranjeros los cuales tenían que demostrar que la posibilidad de legalizarse les había sido negada injustamente, además de comprobar que habían entrado a territorio estadounidense dentro del periodo comprendido entre el 1º de enero de 1982 y el 4 de mayo de 1988⁸⁷.

Estas propuestas enfocadas a la consecución de un Programa de Trabajadores Huéspedes y al posible inicio de un proceso de amnistía representaban una oportunidad única para que nuestro país pudiese volver a poner sobre la mesa de negociaciones un asunto bilateral concerniente a la inmigración indocumentada y su estatus actual dentro del territorio estadounidense. Con la llegada al poder de Vicente Fox en el 2000 no resultó para nada sorprendente que el nuevo presidente del cambio pusiera en claro su determinación de presionar a Estados Unidos para que se retomaran los asuntos en torno a la migración ilegal.

“Cuando Fox afirmó abiertamente que era hora de que Estados Unidos ‘se ubicara’, quiso decir que Washington debería reconocer su dependencia de los migrantes mexicanos y dejar de obligarlos a vivir en una tenebrosa tierra de ilegalidad, incertidumbre y vulnerabilidad”⁸⁸.

Fox conocía la importancia y la trascendencia de impulsar los asuntos migratorios con Estados Unidos en una coyuntura que ofrecía una gran posibilidad de persuadir a

⁸⁷ Vereza, Mónica. *Op. Cit.* p.185

⁸⁸ Davidow, Jeffrey. *Op. Cit.* p.318

Washington de legalizar la situación de los indocumentados. El conseguir este objetivo le daría un gran realce a su partido (PAN) el cual contaría con los votos y el apoyo ilimitado de las familias de los migrantes y de éstos en general como muestra de gratitud.

De ahí que una de las primeras acciones realizadas en materia de política exterior por Vicente Fox fue el de sostener encuentros con su homólogo estadounidense, George W. Bush quien durante su candidatura presidencial también se había referido al complicado asunto de la inmigración ilegal como una oportunidad más que un problema.

El gobierno mexicano no podía desaprovechar esta oportunidad y uno de sus primeros pasos fue la creación de una Comisión México—Estados Unidos de carácter privado cuya función consistía en estudiar y emitir recomendaciones en torno a la migración, asunto reconocido por esta comisión como de responsabilidad compartida. La revisión exhaustiva que se hizo dentro de la comisión sobre el tema migratorio trajo a colación un informe que, como punto de partida, realzaba la importancia de la obtención de un ‘acuerdo magno’ benéfico tanto para México como para Estados Unidos a fin de que los flujos migratorios fueran legales, seguros y ordenados. De la misma manera, el informe sugería el aumento del número de visas para trabajar y para los familiares como una medida a favor de la reunificación de las familias.

De acuerdo con el informe, Estados Unidos debía trabajar en el diseño de programas para los trabajadores temporales y en el impulso de un proceso de regularización para los indocumentados que se encontraban en el país laborando y pagando los impuestos correspondientes. En el caso de México se hacía indispensable elevar los niveles de desarrollo en aquellas entidades expulsoras de migrantes junto con una reestructuración y fortalecimiento de la economía nacional a fin de reducir las presiones migratorias.

Este informe emitido por la Comisión México—Estados Unidos fue el parte aguas de un ejercicio diplomático continuo en un marco de cooperación que tenía como eje principal los asuntos de inmigración. De tal forma, el 16 de febrero del 2001, en Guanajuato, Fox y Bush sostuvieron la primera entrevista bilateral en la que acordaron trabajar en un acuerdo migratorio e impulsar mecanismos que permitieran el trabajo temporal de los inmigrantes mexicanos con la finalidad de eliminar las redes de polleros que franqueaban la vigilancia de la patrulla fronteriza de Estados Unidos.

En esta primera visita oficial de Bush al extranjero se confirmó el hecho de que había una nueva actitud y entendimiento entre los mandatarios de ambos países para avanzar gradualmente en materia de migración. La conclusión que se obtuvo en este primer encuentro fue la creación de una Comisión de Alto Nivel en la que se plantearía específicamente el tema de la migración y el fortalecimiento de la seguridad en la frontera.

Este primer acercamiento fue un gran avance en materia de migración, sin embargo Fox siguió aprovechando las ocasiones que se le presentaban para entrevistarse con el presidente estadounidense como fue en el marco de la Tercera Cumbre de las Américas en Quebec, Canadá del 21 de abril de 2001 y Fox también aceptó la invitación del Comité Judío Estadounidense celebrado en Washington el 3 de mayo del 2001. Básicamente en estos encuentros se expresó la buena voluntad de ambos mandatarios de continuar avanzando en los temas pendientes de la agenda bilateral y, por supuesto, en la cuestión de la migración.

“Había un buen avance con miras a la institucionalización de cierto número de pasos que mejorarían la seguridad de quienes cruzaran ilegalmente la frontera. La comunicación entre ambas partes aumentó y la patrulla fronteriza comenzó a capacitar oficiales mexicanos en técnicas encaminadas a salvar vidas”⁸⁹.

⁸⁹ *Ibidem*, p.337

Aún así la prioridad mexicana de conseguir la regularización de los trabajadores mexicanos que ya se encontraban en Estados Unidos de manera ilegal no parecía ser bien aceptada en Washington⁹⁰. Por otra parte, lo que sí se estaba sopesando era la posibilidad de crear un nuevo programa para los trabajadores temporales que autorizaría la entrada anual de 100 mil mexicanos.

Bajo este escenario, del 5 al 7 de septiembre de 2001, Fox y Bush sostuvieron otro encuentro en el que se volvió a hablar de la firme intención de establecer un acuerdo migratorio que beneficiara a ambos países reconociendo el hecho de que los migrantes contribuían a la economía de Estados Unidos y que por lo tanto se les debía garantizar el respeto de sus derechos básicos. En este encuentro se abordó la concretización de un *Plan de Acción para Cooperación en Seguridad Fronteriza* y es de suma importancia señalar que el objetivo explícito de esa reunión fue el de llegar a un acuerdo migratorio antes de que acabara el año (2001) para que de esta manera los trabajadores mexicanos pudiesen ingresar a Estados Unidos con papeles.

Sin embargo, a pesar de que en el marco de esta reunión se habían cimentado las bases que permitirían la obtención del tan esperado acuerdo migratorio entre México y Estados Unidos, el 11 de septiembre del 2001 marcó un cambio inesperado que echó por tierra las esperanzas del presidente Fox de conseguir este acuerdo. Tras los atentados terroristas perpetrados en territorio estadounidense por la red Al—Qaeda, los cuales pusieron en grave peligro la seguridad nacional de este país, hubo un cambio de prioridades en la política exterior de Estados Unidos.

Los actos terroristas que se suscitaron en Estados Unidos pusieron en tela de juicio la eficiencia del manejo de su seguridad nacional, y por ende el gobierno de Washington retornó a la lógica según la cual la soberanía está estrechamente ligada con el territorio en la que los enemigos del Estado son aquellos que provienen más allá de sus

⁹⁰ A pesar de que México había logrado poner a consideración la concreción de ciertas reformas migratorias en Estados Unidos, la realidad era que ni la Casa Blanca ni el Congreso estadounidense estaban convencidos de llevar a cabo un programa que planteara la regularización de los trabajadores indocumentados ya que les resultaba impensable premiar a aquellos que habían violado las leyes migratorias estadounidenses.

fronteras. Desde ese instante la preservación de su soberanía exigía la inmediata protección y vigilancia de su territorio así como de todo aquello que llegara del exterior, en particular de los migrantes. La adecuación de su política migratoria ante los graves acontecimientos que se presentaron el 11 de septiembre de 2001 era esencial y se entraba en un predicamento en cuanto a quiénes y a cuántos se les permitiría el ingreso al país.

“El 11 de septiembre del 2001 planteó un cambio de escenario y de prioridades para Estados Unidos, con lo que la cuestión migratoria y, en consecuencia, su relación bilateral con México quedó relegada a un segundo plano”⁹¹.

En este sentido después de los sucesos del 11 de septiembre Estados Unidos reordenó sus prioridades de la siguiente forma: 1) Seguridad; 2) Frontera; 3) Agenda Migratoria. Todo esto conllevó a un giro radical en la política exterior de los Estados Unidos que se orientó al combate al terrorismo dejando en segundo plano su política hacia América Latina. A partir de ese momento Estados Unidos se concentró en su lucha contra el terrorismo lo cual trajo como consecuencia su intervención armada en Afganistán. México se unió a la llamada guerra contra el terrorismo (problema que sin lugar a dudas burlaba la frontera territorial de los Estados), pero era evidente que el objetivo del gobierno de Fox de lograr un acuerdo migratorio se veía cada vez más difícil en este contexto.

Sin lugar a dudas, una de las más notables consecuencias de los ataques terroristas fue el cambio de actitud de Estados Unidos hacia los extranjeros. A raíz de estos acontecimientos surgieron diversas propuestas cuyo objetivo último pugnaba por la elaboración de una reforma integral del sistema migratorio estadounidense que contemplara leyes más restrictivas a fin de salvaguardar sus fronteras ante posibles atentados futuros. El punto de vista de la mayoría de los sectores de la opinión pública de Estados Unidos, que otrora veían con buenos ojos la apertura de sus fronteras para permitir el ingreso de una mayor cantidad de inmigrantes, cambió radicalmente hacia

⁹¹ Orcinoli, Pablo. *Op. Cit.* p.18

una actitud defensiva y agresiva que denunciaba la falta de control en las fronteras y que apoyaba el inicio de una política de ‘puertas cerradas’ que impidiera la entrada de nuevos terroristas y el ingreso de extranjeros que representaran un riesgo para la seguridad nacional.

En el interior del país se extendió un sentimiento nacionalista exacerbado que trajo como consecuencia el llamado ‘terror al terrorismo’ desconfiando en primera instancia de todo aquel extranjero que ingresara a territorio estadounidense hasta que se demostrara que no representaba una amenaza real a la seguridad nacional. Por lo tanto resultaba entendible que a unos días de los ataques terroristas se autorizara la detención de inmigrantes o extranjeros sospechosos que parecían tener vínculos con organizaciones terroristas. Un importante segmento proveniente de los países árabes resintió estas actitudes antiinmigratorias, al igual que los migrantes mexicanos que, aunque en menor medida, resultaron afectados negativamente por la oleada de xenofobia que se extendió por todo el país.

Aún y cuando en el discurso estadounidense se procuraba evitar la presentación de los migrantes como terroristas, lo anteriormente expuesto nos indica que varios sectores de Estados Unidos asociaban la migración con el terrorismo. De hecho existen algunas declaraciones emitidas por altos funcionarios del país que señalaban a la frontera como puerta de entrada de los llamados enemigos del Estado. Por mencionar un ejemplo, en enero de 2002, el Departamento de Estado dio a conocer la siguiente declaración:

“El flujo masivo de personas y bienes a través de nuestras fronteras ayuda al manejo de nuestra economía, pero puede también servir como conducto para el terrorismo, armas de destrucción masiva, migrantes ilegales, contrabando y otro tráfico ilegal de bienes”⁹².

Por otra parte, una de las medidas que también se tomaron fue la creación del *Foreign Terrorist Tracking Task Force* en octubre de 2001 cuya función consistía en someter los

⁹² <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html>

lineamientos y directrices de la política migratoria estadounidense a una exhaustiva revisión poniendo mayor atención en el sistema de emisión de visas temporales ya que, dentro de las investigaciones que se hicieron tras los ataques, se comprobó que algunos terroristas habían utilizado dichas visas para ingresar al país⁹³.

Este grupo también se encargaría de coordinar acciones conjuntas con México y Canadá las cuales implicaban la posibilidad de compartir sus bases de datos a fin de detectar e impedir la entrada de terroristas que pusieran en grave peligro la seguridad de la zona. Sin lugar a dudas las prioridades de Washington cambiaron, y si anteriormente el presidente Bush había contemplado la puesta en marcha de un nuevo programa de trabajadores huéspedes, las circunstancias del momento justificaron su intención de reducir el número de visas otorgadas cada año.

Durante los seis meses que transcurrieron después de los atentados, se sometieron a discusión algunas políticas, propuestas y proyectos de ley de carácter restrictivo con la finalidad de salvaguardar la seguridad y el bienestar de la población estadounidense. Dentro de estas encontramos las siguientes:

- 1) Reforzar la seguridad nacional: Para este punto se aprobaron diversas medidas enfocadas a ejercer una mayor protección en la frontera las cuales implicaban operaciones costosas con la finalidad de controlar el flujo de indocumentados. Aunado a esto, se incrementó el presupuesto del Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN) que desde 1992 hasta 2001 pasó de mil millones a cuatro mil millones. Este nuevo presupuesto permitió el reclutamiento de más empleados, cuyo número pasó de 17,000 a 30,000. La Patrulla Fronteriza obtuvo un nuevo estatus al convertirse en la agencia ejecutiva federal más grande, e incluso se propuso un proyecto de entrenamiento militar y se asignó un presupuesto mayor para la contratación de más patrullas fronterizas a fin de reforzar la seguridad en los puntos fronterizos de alto riesgo. Como podemos apreciar, el efecto real de

⁹³ De los 19 terroristas que entraron a Estados Unidos, se comprobó que 13 de ellos habían logrado ingresar al país con visas de turistas, y sólo tres de ellos habían violado su permiso de estancia en territorio estadounidense.

los atentados terroristas en la frontera fue la autorización o permisividad de que el SIN y la Patrulla Fronteriza actuaran con toda libertad, de ahí que ambas instituciones dispusieran de un mayor y ampliado margen de maniobra para endurecer sus procedimientos. De la misma forma se puso en marcha un programa de intercambio de información entre las agencias de inteligencia y servicio secreto (Agencia Central de Inteligencia CIA, Oficina Federal de Investigaciones FBI, el Departamento de Estado y el SIN) con la finalidad de ejercer una vigilancia adecuada y eficiente en las fronteras del país.

Aunado a lo anterior, el 26 de octubre de 2001 se aprobó unánimemente la Ley Patriota ‘Uniendo y Fortaleciendo América para Proveer las Herramientas Apropriadas y Requeridas para Interceptar y Prevenir el Terrorismo’, o por sus siglas en inglés *USA PATRIOT (The United and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism)*. Esta ley ampliaba significativamente los poderes policiales de las agencias de inteligencia (FBI y CIA) contra presuntos terroristas, a la par de que incrementaba los mecanismos legales para espiar a cualquier persona en dondequiera que se encontrara e, incluso, permitía el escrutinio de documentos privados.

De acuerdo con algunos de los apartados de esta ley, tanto el FBI como la CIA tenían total acceso, sin necesidad de presentar algún permiso judicial, de escuchar conversaciones telefónicas, revisar correos electrónicos, listados telefónicos, documentos bancarios y financieros, expedientes médicos y estudiantiles de cualquier persona, aún sin tener pruebas de vínculos terroristas. Además, aquellos residentes que no fuesen ciudadanos estadounidenses debían ser deportados o detenidos inmediatamente por tiempo indefinido y sin derecho alguno de exigir un proceso justo⁹⁴.

La prioridad medular de estas agencias de inteligencia consistía en investigar y delinear nuevos métodos para luchar contra cualquier actividad terrorista, y esta

⁹⁴ <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/10/20011029-15.es.html>

ley constituía un gran apoyo en operaciones de identificación, desmantelamiento, interrupción, y castigo a potenciales terroristas.

Por parte del Poder Ejecutivo estadounidense se estructuró la *Estrategia Nacional para la Seguridad Territorial* cuyo objetivo primordial descansa en la organización y movilización eficiente del país para garantizar la seguridad del territorio frente a nuevos atentados terroristas. A fin de garantizar el pleno cumplimiento de este objetivo se ponía especial énfasis en la necesaria coordinación de esfuerzos entre el gobierno federal, los gobiernos estatales y locales, el sector privado y la ciudadanía. Esta estrategia planteaba el inicio de lo que sería una larga lucha contra el terrorismo, y lo trascendente de su instrumentación residía en la cimentación de las bases sobre las cuales se dirigirían los esfuerzos realizados para resguardar la seguridad nacional. La *Estrategia Nacional para la Seguridad Territorial* contempla tres objetivos primordiales a saber:

- ◆ Prevenir ataques terroristas dentro de los Estados Unidos;
- ◆ Reducir la vulnerabilidad de los Estados Unidos al terrorismo; y
- ◆ Minimizar los daños y recuperarse de los ataques que llegasen a ocurrir.

Estos objetivos a su vez están concentrados en seis campos críticos de la misión:

a) *Inteligencia y Advertencia*: Se plantea la construcción de un sistema de inteligencia y advertencia que detecte oportunamente el desarrollo de ciertas actividades terroristas antes de que se manifiesten en un ataque a fin de que sean ejecutadas medidas de prevención y protección que contrarresten su efecto sorpresa.

b) *Seguridad de las Fronteras y Transporte*: Para este campo se contempla como indispensable la reformulación y renovación de los sistemas de seguridad fronteriza y de transporte de Estados Unidos con la finalidad de promover un flujo controlado y seguro de personas, bienes y servicios a

través de las fronteras, al mismo tiempo en que se previene que los terroristas utilicen los medios o sistemas de transporte para perpetuar sus ataques.

c) *Contraterrorismo interno*: Las agencias estatales y locales del país continuarán con su función de investigar y procesar actividades criminales, pero también les darán prioridad a la prevención e interceptación de actividades terroristas dentro del país. Las operaciones de investigación y de rastreo no sólo abarcarán a aquellas personas involucradas en actividades terroristas, sino también a sus fuentes de respaldo, es decir, individuos u organizaciones que les proporcionen recursos monetarios y ayuda logística.

d) *Protección de la infraestructura estratégica y de los bienes clave*: La infraestructura estratégica de Estados Unidos comprende una gran cantidad de sectores que van desde las redes físicas (sistema de energía y transporte) hasta las redes virtuales (internet). Por lo tanto, para Estados Unidos es importante mejorar la protección de los sistemas, activos, y las funciones inherentes de su seguridad nacional, economía, autoridad, salud y seguridad pública, para que éstos no resulten dañados frente a posibles ataques terroristas.

e) *Defensa de los ataques y amenazas catastróficas*: La probabilidad de que los terroristas utilicen armas químicas, biológicas, radiológicas y nucleares, incrementa el estado de alerta del país, de ahí que resulte indispensable la construcción de enfoques, estrategias y una nueva organización para prevenir y evitar las terribles consecuencias que traería consigo el uso de estas armas por terroristas⁹⁵.

⁹⁵ Para este punto Bush promulgó la ley *Project BioShield* que fue considerado como un esfuerzo sin precedentes de \$5,600 millones para desarrollar vacunas y otras respuestas médicas a las armas biológicas, químicas, nucleares y radiológicas, en <http://www.whitehouse.gov>

f) *Preparación y Respuesta a las Emergencias*: La primera línea de defensa de Estados Unidos después de un ataque terrorista está formada por aquellas unidades que responden inmediatamente: los policías, los bomberos, aquellos que prestan servicios médicos de emergencia, el personal de obras públicas y los funcionarios de administración de emergencias. A fin de dar una respuesta efectiva a un incidente terrorista de grandes proporciones se enfatiza la importancia de la planeación, el equipamiento, y el entrenamiento de diversas unidades de respuesta con la finalidad de que puedan movilizarse para cualquier emergencia. Además, se requiere la formación de un sistema nacional integral para conjuntar y coordinar los planes federales de respuesta para la administración de incidentes en cooperación con los gobiernos estatales y locales⁹⁶.

En síntesis, es notable que las tres primeras áreas o campos están más enfocadas en prevenir los ataques terroristas; las siguientes dos van más centradas en la reducción de los puntos vulnerables de Estados Unidos; y la última va encaminada a minimizar el impacto de los ataques que pudiesen presentarse.

De acuerdo a lo anterior, podemos apreciar que una de las particularidades más relevantes de la *Estrategia Nacional para la Seguridad Territorial* es que ésta forma parte de un esquema de esfuerzos concertados que deben efectuarse para prevenir ataques terroristas que pongan en peligro el bienestar y la seguridad de la población estadounidense; además de que van enfocados a reducir la vulnerabilidad del país hacia el terrorismo y minimizar el impacto de los daños provocados por los ataques ocurridos. Lo trascendente de esta estrategia es que a través de ella se ha creado un plan amplio y complejo en el cual se han definido las prioridades inmediatas, los objetivos que necesitan alcanzarse, la designación de responsabilidades, la alineación de los recursos del presupuesto federal para financiar la estructuración y posterior aplicación de programas que son esenciales

⁹⁶ <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/07/20020716.es.html>

para proteger la seguridad del país ante el posible advenimiento de nuevas amenazas terroristas.

Es evidente que en el momento en que se creó esta estrategia la principal amenaza contra Estados Unidos era la red Al—Qaeda, pero no se descartaba la existencia de otras organizaciones terroristas internacionales que contaran con los mismos recursos y la capacidad suficiente de atacar al país. Otro punto interesante a rescatar es que dentro de los seis campos críticos de la misión de la estrategia se reconocía a los terroristas como actores estratégicos que podrían cambiar sus métodos de ataque, ya fuese a través de la utilización de armas químicas, biológicas, radiológicas y nucleares, o bien, mediante el uso de medios menos tradicionales tales como los ataques cibernéticos. Por lo tanto, era lógico que la estrategia debía modificarse y adaptarse conforme a las acciones y posturas que tomaran los terroristas, concebidos éstos últimos como los principales enemigos del país.

Particularmente, a raíz de los atentados terroristas del 11 de Septiembre, el gobierno estadounidense se vio en la necesidad de reestructurar y renovar sus sistemas de seguridad fronteriza y de transporte a fin de promover las transacciones y los flujos transfronterizos proveyendo, al mismo tiempo, mayor control y vigilancia. Las iniciativas en materia de seguridad fronteriza y en el sistema de transporte de Estados Unidos se estructuraron en función de las extensiones de las fronteras que comparte al norte con Canadá (5,525 millas), y al sur con México (1,989 millas), y se apreció el interés gubernamental de la Unión Americana por tratar de controlar los cruces fronterizos a ambos lados.

De tal manera, dentro del área de Seguridad Fronteriza y Transporte, se identifican los siguientes lineamientos:

- ◆ Garantizar la responsabilidad institucional en la seguridad de las fronteras y el transporte;
- ◆ Crear fronteras inteligentes;

- ◇ Incrementar la seguridad en el transporte comercial internacional;
- ◇ Implementar la Ley de Seguridad en Transporte y Aviación 2001 (*Aviation and Transportation Security Act of 2001*);
- ◇ Cambiar la estructura del Servicio de Guardacostas; y
- ◇ Reformar los servicios de inmigración.

Dada la creciente movilidad y el potencial destructivo del terrorismo internacional, los objetivos contemplados en esta área partían del hecho de que la seguridad de las fronteras y del sistema de transporte estaban plenamente integrados, y éste último formaba parte de la infraestructura mundial de transporte. De tal manera, se reconocía que los Estados que conforman la Unión Americana estaban conectados a las redes mundiales de transporte, ya fuese a través de la vía marítima (puertos), aérea (aeropuertos), y terrestre (carreteras, ferrocarriles y viaductos mediante los cuales se transportan personas y productos). El reto que se planteaba dentro de esta área consistía en incrementar la vigilancia y seguridad en los puntos de entrada o acceso al territorio estadounidense, a la par de que se debía procurar que los operativos que se implementaran para dicho objetivo no obstaculizaran la cotidianidad fronteriza, es decir, no debían retardar los desplazamientos transfronterizos ni entorpecer el proceso relacionado con el intercambio de mercancías y servicios.

Sin embargo, tras la implementación de estas medidas, hubo más impactos negativos que positivos debido a que, en el caso de los cruces terrestres para ingresar a territorio estadounidense, el tiempo de espera de peatones y automóviles aumentó considerablemente de dos o más horas. Estas demoras lo único que propiciaron fue una menor afluencia de turistas y consumidores en ambos lados de la frontera, además de que implicaron pérdidas económicas importantes para el desarrollo de la región⁹⁷. Atendiendo a lo anterior, indudablemente la consecución de los objetivos en el área de Seguridad Fronteriza y Transporte tuvo serios impactos locales y regionales que propiciaron un mayor acercamiento de las autoridades fronterizas del norte de México con

⁹⁷ Davidow, Jeffrey. *Op. Cit.* p. 357

los funcionarios, locales y federales, de Estados Unidos. Desde mi punto de vista otro de los objetivos que debe incluirse dentro de esta área es lograr un pleno equilibrio entre las políticas de seguridad fronteriza y las políticas comercial y económica en las ciudades fronterizas entre México y Estados Unidos con la finalidad de reducir los impactos negativos de dichas políticas en el ámbito regional, como lo han sido los tiempos prolongados de espera de los autos y personas para ingresar a territorio estadounidense a través de los cruces fronterizos.

En lo que respecta a México, las iniciativas que se han desarrollado conjuntamente con Estados Unidos desde el 2001, han tenido la finalidad de promover una mayor seguridad fronteriza y evitar, en consecuencia, acciones terroristas. Estas estrategias conjuntas se han caracterizado por dos aspectos centrales: a) la iniciativa de la conformación de una frontera inteligente; y b) la propuesta de creación de un Comando de América del Norte (CAN) que incluye la defensa de las fronteras y el despliegue de tropas en las zonas fronterizas.

Básicamente, la primera iniciativa contempla la creación de una 'frontera del futuro' que englobe los cruces terrestres, marítimos y aéreos mediante un sistema fronterizo de inspección de vehículos, artículos y personas que ingresan a Estados Unidos. De esta forma, el establecimiento de la 'frontera del futuro' se compone de 22 acciones que integran las áreas de seguridad de infraestructura, seguridad de flujo de personas y bienes con la finalidad de propiciar una mayor seguridad mediante una mejor inteligencia, coordinación intergubernamental y una cooperación internacional efectiva. Su objetivo medular es impedir la entrada de presuntos terroristas a través de una revisión exhaustiva de los pasajeros y tripulaciones de aeronaves y embarcaciones, a la par de que se pretenden facilitar los cruces transfronterizos.

"Estas medidas comprenden pasos importantes en la creación de una frontera eficiente para el siglo XXI — que aplique la tecnología y la

cooperación bilateral mejorada para asegurar la administración humana, eficiente y modernizada de la frontera, que une a nuestros pueblos y economías⁹⁸.

Cuadro 3

Acuerdo de 22 puntos sobre Frontera Inteligente entre México y Estados Unidos

<i>Infraestructura que mantenga el ritmo con los viajes y el comercio</i>
<ul style="list-style-type: none"> ◆ Revisión conjunta de la infraestructura a lo largo de la frontera común para identificar los obstáculos que impiden el movimiento de productos y de personas. ◆ Desarrollo de planes integrados de inversiones en infraestructura para asegurar que la competitividad económica de la región de la frontera no se vea perjudicada al crecer el volumen comercial. ◆ Realización de estudios de seguridad de la infraestructura crítica, incluyendo puentes, represas, instalaciones de generación y transmisión de energía eléctrica, en los que se incluirán medidas para protegerlos de los ataques terroristas. ◆ Mejoras estructurales al Grupo de Fronteras de la Comisión Binacional el cual se encargará de realizar la planificación necesaria en la frontera común.
<i>El flujo seguro de personas</i>
<ul style="list-style-type: none"> ◆ Establecimiento y aplicación de sistemas en los puertos de entrada para acelerar el flujo de viajeros y, con ese fin, modernizar y coordinar los procedimientos en la frontera común. ◆ Cooperación en la identificación de individuos que plantean amenazas a ambos países antes de que ingresen a Norteamérica. ◆ Conjunción de esfuerzos para frenar el contrabando de personas de terceros países. ◆ Establecimiento de un mecanismo conjunto entre Estados Unidos y México de Información Anticipada de Pasajeros.
<i>El flujo seguro de mercancías</i>
<ul style="list-style-type: none"> ◆ Aplicación de un programa de intercambio tecnológico para instalar sistemas de inspección que no obstaculicen en las líneas ferroviarias que cruzan las fronteras y en puertos de entrada de alto volumen. ◆ Desarrollo y aplicación de sistemas para mejorar la seguridad en los puntos claves de la cadena de abastecimiento que vincula a productores y consumidores. ◆ Ampliación de las asociaciones con el sector privado para mejorar la seguridad en los embarques comerciales. ◆ Desarrollo de sistemas para intercambiar rápidamente datos aduaneros.

Fuente: <http://usinfo.state.gov/espanol/mexico/02032105.htm>

El antecedente directo de esta propuesta de frontera inteligente lo constituye la denominada Sociedad para la Prosperidad (*Partnership for Prosperity*), la cual fue concertada en el marco del encuentro presidencial sostenido por ambos gobiernos en Guanajuato, 2001. Esta iniciativa consiste en fomentar la inversión privada en las localidades mexicanas de bajo crecimiento económico mediante la conformación de una alianza entre el sector público y privado tanto de Estados

⁹⁸ <http://usinfo.state.gov/espanol/mexico/02032105.htm>

Unidos como de México. Durante la reunión internacional sobre Financiamiento al Desarrollo en Monterrey, 2002, se plantearon las acciones específicas de la *Sociedad para la Prosperidad* con relación al desarrollo económico, así como el anuncio de los 22 puntos del plan de frontera inteligente con nuestro país. Esta reunión fue de suma importancia puesto que se integraron las iniciativas para el fortalecimiento tecnológico y los aspectos inherentes a la cooperación de seguridad a fin de promover un flujo seguro, eficiente y ordenado de personas, bienes y servicios a través de la frontera.

Hay que destacar que los 22 puntos contemplados en la iniciativa fueron planteados por el gobierno estadounidense para comprometer el apoyo de nuestro país en la puesta en marcha de una política conjunta de seguridad y desarrollo económico a largo plazo. Sin embargo, la plena implementación de estos 22 puntos se vio de cierta forma obstaculizada por limitaciones de recursos financieros, la falta de infraestructura en los puertos de entrada para llevar a cabo las nuevas acciones, y el hecho de que no estaba disponible una tecnología que permitiera alcanzar el balance entre seguridad y comercio.

En otro orden de ideas tenemos que con el delineamiento de la *Estrategia Nacional de Seguridad Interna* se concretó la Ley de Seguridad Interna en virtud de la cual se creó una instancia diseñada para controlar la inmigración y modificar la misión del FBI, la cual ya no se limitaba a una lucha contra el crimen organizado, sino a la lucha o guerra sin cuartel contra el terrorismo. En este sentido se planteó la creación del Departamento de Seguridad del Territorio Nacional (*Department of Homeland Security*) en junio de 2002, iniciativa que posteriormente fue aprobada por la Cámara de Representantes el 26 de julio del mismo año.

El Departamento de Seguridad del Territorio Nacional⁹⁹ cuenta con la participación del SIN, la Guardia Costera (*Coast Guard*), la Agencia de Administración de Emergencia Federal (*Federal Emergency Management Agency*), entre otros, y se le asignó un presupuesto anual de 37 billones de dólares con una planta de 170,000 empleados¹⁰⁰. De dicho Departamento se desprenderían 4 divisiones a saber:

- ◇ Seguridad Fronteriza y Transporte (*Border and Transportation Security BTS*)
- ◇ Análisis de la información y Protección de la Infraestructura (*Information Analysis and Infrastructure Protection IAIF*)
- ◇ Prevención de Emergencias y Respuesta (*Emergency Preparedness and Response EPR*)
- ◇ Ciencia y Tecnología (*Science and Technology*)

Este departamento constituye la mayor reorganización del gobierno estadounidense y su objetivo primordial se remite al análisis de la información de inteligencia sobre amenazas terroristas recolectadas previamente por la CIA, el FBI, la Agencia de Seguridad Nacional, entre otras. Asimismo, esta instancia enfoca sus esfuerzos en el terrorismo cibernético, nuclear, químico y biológico, y a brindar apoyo a los gobiernos locales y estatales a fin de promover la seguridad en las fronteras, las costas y el transporte.

Por otra parte también es menester referirse a la Subsecretaría de Seguridad Fronteriza y Transporte (SSFT) dentro de la cual se han creado dos oficinas que desempeñan un papel trascendente en la gestión de los asuntos fronterizos entre México y Estados Unidos. Por un lado está el *Bureau of Customs and Border*

⁹⁹ Una de las principales prioridades del Departamento de Seguridad del Territorio Nacional es el Programa *US—Visit* el cual tiene como meta incrementar la seguridad de los ciudadanos estadounidenses y de los visitantes, agilizando el turismo, el comercio transfronterizo y la integridad del sistema de inmigración. Esta iniciativa involucra la recopilación de información sobre el viaje e identificadores biométricos de los visitantes para asistir a los oficiales de la guardia fronteriza a tomar decisiones sobre admisiones, en <http://www.whitehouse.gov/infocus/homeland/index.es.html>

¹⁰⁰ <http://www.whitehouse.gov/infocus/homeland/index.es.html>

Protection (CBP) cuya misión es prevenir el ingreso de terroristas y de armas a Estados Unidos incrementando la seguridad fronteriza de ese país, además de que está encargado de evitar, en la medida de lo posible, el flujo de drogas ilícitas hacia el territorio. De ahí que la política de seguridad fronteriza hacia México se oriente a evitar el contrabando de drogas, regular el ingreso de la migración indocumentada, y detener el acceso de terroristas y de armas.

El CBP tiene cuatro objetivos bien definidos que pretende alcanzar:

- ◇ Actualización de los sistemas de información de aquellas personas que se adentran al territorio estadounidense.
- ◇ Establecimiento de una zona de seguridad común a través de la concertación de acuerdos con otros países y con el sector privado.
- ◇ Establecimiento de sistemas de inspección que cuenten con la más alta tecnología, así como aumentar el personal para seguridad fronteriza.
- ◇ Mayor coordinación con otras dependencias para trabajar en asuntos como los fraudes comerciales, control de drogas ilícitas, lavado de dinero, y violaciones a la propiedad intelectual.

Podemos apreciar que algunos de los objetivos del CBP comprenden el fortalecimiento de los marcos de cooperación existentes con otros países, lo cual a su vez complementa otra de las prioridades de Estados Unidos que consiste en la elaboración e instrumentación de un plan internacional eficaz cuyo principal propósito es combatir la amenaza terrorista mundial y fortalecer la seguridad territorial de los Estados.

Como ya se ha comentado, tras los atentados terroristas del 11 de septiembre, el reforzamiento fronterizo aunado al fortalecimiento de la seguridad nacional constituyeron los temas centrales para el gobierno estadounidense, de ahí que nuestro país debía, en consecuencia, tratar dichos temas que implicaban mayor interés para Washington. A partir de ese momento, México debía entonces

compaginar un asunto de su interés, el de la migración, con el de seguridad nacional.

Por tal motivo, la Secretaría de Gobernación de México, obtuvo un mayor activismo y presencia al pasar a ser uno de los actores involucrados en el tratamiento de ambos tópicos: migración y seguridad nacional. Empero, lo anterior generó cierto recelo por parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores, dependencia que tradicionalmente se había encargado de aquellos asuntos comprendidos en las relaciones internacionales de nuestro país, en este caso con Estados Unidos. Lo anterior degeneró en discrepancias y conflictos entre ambas dependencias con relación a las funciones que cada una debía desempeñar, por lo que era menester que se erigieran nuevos canales de comunicación intersecretariales que, a su vez, dieran paso a la elaboración e instrumentación de acciones coordinadas y concertadas que respondieran eficazmente al nuevo tratamiento que se le estaba dando al asunto migratorio al ser vinculado con el tema de seguridad nacional.

En lo que respecta a la cooperación transfronteriza entre México y Estados Unidos, hasta el momento se han llevado a cabo encuentros entre los secretarios de Gobernación y los procuradores de ambos países con la finalidad última de institucionalizar ciertos objetivos y metas para reducir la violencia asociada al narcotráfico y su impacto en la inseguridad pública. Asimismo, otras de las alternativas de cooperación transfronteriza que se han concretado son los acuerdos informales que plantean un mayor involucramiento y colaboración de los agentes de la Patrulla Fronteriza estadounidense con las policías municipales mexicanas para detener a los traficantes de migrantes¹⁰¹.

Para el CBP ha sido indispensable asegurar la continuidad en las políticas, que se han definido entre México y Estados Unidos, enfocadas a garantizar la seguridad en la zona, así como sentar las bases para institucionalizar los mecanismos de

¹⁰¹ <http://usinfo.state.gov/espanol/mexico/02032105.htm>

cooperación que siguieran presentándose. De la misma manera, se cuenta con el *Bureau of Immigration and Customs Enforcement* (ICE) el cual se aboca a garantizar la aplicación de las leyes en materia migratoria y de aduanas, a la par de que se encarga de realizar tareas de investigación con lo cual se pretende manejar integralmente la acción policiaca. En este sentido, “el ICE es responsable de promover la seguridad personal y la seguridad nacional a través de asegurar que los extranjeros cumplan con las leyes de migración”¹⁰².

Así, tenemos que tanto el CBP como el ICE se encargan de desarrollar las directrices de la política operativa y estratégica en los temas comerciales, narcotráfico, migración y de seguridad en las relaciones fronterizas con nuestro país.

Sin embargo, y a pesar de la existencia de estas dos oficinas que pretenden coordinar esfuerzos con nuestro país, considero que sigue haciendo falta una concepción integral en el diseño e instrumentación de las políticas públicas de México y Estados Unidos, sobre todo en nuestro país ya que en éste subsisten más problemas estructurales, como el bajo nivel de profesionalización, intereses burocráticos, corrupción, etc. que han obstaculizado la plena institucionalización del enfoque integral en el que se visualizan los problemas del tráfico de drogas y de armas, los flujos continuos de indocumentados, y el terrorismo. Si bien, tanto México como Estados Unidos comparten la visión de que estos problemas arriba mencionados deben enfrentarse desde un enfoque integral que incorpore políticas y mecanismos bilaterales que los combatan, pero la ausencia de una eficaz y efectiva gestión intergubernamental ha entorpecido los esfuerzos y mecanismos existentes para tal fin.

- 2) Mayor vigilancia en la emisión de visas: Para tal propósito se hizo necesario revisar y mejorar los procedimientos y mecanismos a través de los cuales se

¹⁰² Ramos, José. *La política de seguridad fronteriza de Estados Unidos*. Editorial Porrúa, México, 2004, p. 173

otorgaban las visas que autorizaban el ingreso al país. De la misma manera, se analizaron las funciones y actividades desempeñadas por el personal encargado de emitir dichas visas en otras partes del mundo, sobre todo en las embajadas y consulados.

Dentro de las principales propuestas bajo este respecto tenemos que se ha ventilado la posibilidad de crear una base de datos computarizada que concentre los registros de visas otorgadas a turistas, estudiantes y trabajadores temporales. Aunado a esto, incluso se ha llegado a proponer la imposición de restricciones a las visas emitidas a estudiantes, e impedir el ingreso de aquellos individuos originarios de países que abiertamente apoyan el terrorismo.

De igual forma, como un intento de fortalecer el sistema migratorio de Estados Unidos, en mayo de 2002 la Cámara de Representantes aprobó unánimemente una iniciativa de ley cuyo objetivo principal consiste en garantizar la aplicación de las leyes de inmigración actuales y reforzar la vigilancia en los puntos fronterizos a fin de impedir el ingreso de terroristas.

Dentro de los puntos más sobresalientes que esta ley establece, se encuentran los siguientes:

- ◆ Los pasaportes que se emitan después del año 2003 contarán con mecanismos de seguridad reforzados a fin de prevenir posibles alteraciones o falsificaciones. Igualmente, se les exige a los visitantes extranjeros que lleven consigo documentos que puedan ser leídos con máquinas e identifiquen al portador con datos biométricos.
- ◆ Ejercer un mayor control al ingreso de estudiantes mediante la introducción de un nuevo sistema de seguimiento articulado por el SIN con el objetivo de que se registre la aceptación de estudiantes extranjeros en las instituciones educativas.

- ◇ La creación y posterior funcionamiento de una base de datos computarizada en la que se registren las solicitudes de visa en las embajadas y demás delegaciones de Estados Unidos en el mundo.
- ◇ La contratación de 200 nuevos investigadores de inmigración, y 200 inspectores por el SIN, así como el mejoramiento de los salarios de los agentes de la Patrulla Fronteriza.
- ◇ El FBI y la CIA deben compartir más información con el Departamento de Estado, el cual emite las visas en el extranjero¹⁰³.

Básicamente esta ley propone que a través de una mayor y eficiente comunicación intrasecretarial se podrá garantizar un fuerte control fronterizo y, a su vez, permitirá disponer de mayor información en torno a todos aquellos extranjeros que ingresen al país y sus razones para hacerlo.

- 3) Establecimiento de un sistema de tarjetas de identificación: La introducción de tarjetas de identificación estándar o inteligente es una alternativa más que se ha considerado a fin de que haya una mayor seguridad sobre aquellos individuos que entran a Estados Unidos. Estas tarjetas contarían con mecanismos de identificación biométricos (ya sea mediante las huellas digitales, el patrón de la retina, la voz, etc.) para evitar falsificaciones y contar con un registro más detallado de todo aquel extranjero que pretende ingresar al país. De hecho, se ha vislumbrado la emisión de un pase denominado *INSPASS*, bajo la inspección del SIN, que facilitaría el ingreso de aquellos viajeros frecuentes.
- 4) Reducción de la inmigración legal: Esta propuesta ha encontrado eco en el Congreso estadounidense debido a que se ha considerado emitir la declaración de una prórroga a las admisiones de inmigrantes y a la disminución sustancial de las admisiones anuales. Uno de los mayores impulsores de esta propuesta es el diputado republicano Tom Tancredo quien ha apoyado abiertamente la creación de una base de datos que registre las entradas y salidas de los visitantes

¹⁰³ Vereza, Mónica. *Op. Cit.* p.194

extranjeros, así como la reducción de las admisiones anuales de un millón a trescientas mil. En una de sus declaraciones, Tom Tancredo resume su postura de la siguiente manera: “la defensa de nuestro país comienza con la defensa de nuestras fronteras (...) revertiremos la tendencia que habíamos tomado desde hace veinte años de una política de fronteras abiertas”¹⁰⁴.

- 5) Deportación expedita de inmigrantes criminales: Para este propósito se requiere el establecimiento de un sistema automatizado que facilite la detección de posibles terroristas y criminales, acompañado por la ejecución de medidas más decisivas que faciliten la deportación de aquellos inmigrantes que cometan actos delictivos. A parte de que es necesario un mayor intercambio de información entre el SIN, el Departamento de Estado, el FBI y la CIA, se ha considerado la posibilidad de compartir información con los servicios de inteligencia de otros países.

Por otra parte, después de los ataques terroristas del 11 de septiembre el gobierno de Estados Unidos lamentó también el descuido en que se había mantenido su frontera norte con Canadá. Las investigaciones que se realizaron posteriormente determinaron que fue a través de la frontera norte donde se infiltraron 5 de los 19 terroristas que ingresaron al país, a diferencia de la frontera sur en la que “no había ninguna indicación de que los terroristas hubieran utilizado México alguna vez como punto de entrada a Estados Unidos”¹⁰⁵.

De ahí que Estados Unidos modificara notablemente su actitud hacia Canadá dada la poca vigilancia y falta de atención que imperaba en las 115 puertas de entrada que sólo eran vigiladas por 340 agentes, mientras que en la frontera sur aproximadamente 9 mil elementos custodiaban las 41 puertas de entrada existentes. La diferencia a todas luces era abismal y como resultado una de las acciones inmediatas que se adoptaron fue

¹⁰⁴ *Ibidem*, p.195

¹⁰⁵ Davidow, Jeffrey. *Op. Cit.* p. 358

reforzar la frontera norte para lo cual se hizo necesario trasladar un número considerable de oficiales estacionados en la frontera sur hacia el norte.

Otra cuestión que ameritó atención urgente fue la detección de varios grupos de terroristas en algunas de las provincias de Canadá los cuales representaban un grave peligro no sólo para Estados Unidos sino también para Ottawa. La concertación de acciones conjuntas entre Estados Unidos y Canadá no se hizo esperar, y por su parte el presidente Bush propuso el establecimiento del denominado *North American Perimeter* o Perímetro Norteamericano el cual se encargaría de complementar las políticas migratorias y de seguridad fronteriza de ambos países. Sin embargo, el gobierno canadiense, encabezado por el primer ministro Jean Chrétien, no se mostró muy de acuerdo con la propuesta estadounidense dados los altos costos a los que se tendría que incurrir en el marco de una cooperación extraordinaria. En cambio, Canadá sí se sumó a la lucha estadounidense contra el terrorismo brindándole su apoyo mediante la dotación de infraestructura bélica, tropas, barcos e intercambio de información, colaborando simultáneamente en las misiones de ayuda a los sectores de la población afectados.

Era más que evidente que las propuestas impulsadas por México que estaban siendo consideradas por los congresistas estadounidenses, llámese la concesión de una posible amnistía a millones de indocumentados y la operación de un nuevo programa de trabajadores temporales, quedaron como un compendio de buenas intenciones por parte de ambos países para solucionar el conflicto migratorio. En ese momento para Estados Unidos era urgente reforzar sus dos fronteras terrestres e implementar políticas y mecanismos encaminados a proteger y salvaguardar su seguridad nacional.

El reto para los congresistas estadounidenses consistiría en sopesar las iniciativas de corte restrictivo dirigidas a controlar y reducir los flujos migratorios con aquellas que autorizaban el ingreso de nuevos inmigrantes y que proponían el funcionamiento de una frontera semiabierta, junto con la consecución de medidas que incrementaran el control y la seguridad en la frontera. De igual forma, el Congreso estadounidense debía tomar

en consideración que las estrategias de reforzamiento fronterizo que se llevaron a cabo tras los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 no lograron reducir de manera significativa los flujos migratorios sino que, al contrario, dichas estrategias provocaron un efecto de ‘carrera hacia la frontera’ en la que los migrantes mexicanos se enfrascaron en la difícil tarea de cruzar la franja fronteriza antes de que se volviera imposible.

De acuerdo con las cifras dadas por el Consejo Nacional de Población, en el periodo comprendido entre los años 2001—2003, el flujo migratorio de trabajadores temporales se incrementó a 437 mil personas al año, siendo que en el periodo anterior (1998—2001) esta cifra había sido de 320 mil. De la misma manera, se apreció que aumentó el tiempo de permanencia de la migración temporal de mexicanos a Estados Unidos debido a que su estancia se incrementó de 5.5 meses en 1993—1997, a 6.9 en 1998—2001, y a 12.2 en 2001—2003. Por otra parte, la magnitud e intensidad de los flujos migratorios indocumentados aumentó considerablemente de 48 por ciento en el periodo 1993—1997, a 63 por ciento en 1998—2001, y a 75 por ciento en 2001—2003¹⁰⁶.

Lo que este proceso de endurecimiento de la frontera en Estados Unidos ha traído como consecuencia en realidad es, por una parte, el aumento de las tarifas de los *polleros* o *coyotes*¹⁰⁷ quienes buscan nuevas formas de ingresar indocumentados a territorio estadounidense, y por otra parte el gran incremento de muertes de aquellos que intentan cruzar la frontera debido a que tienen que recurrir a otras rutas migratorias, lo cual implica desplazarse por zonas más peligrosas o de alto riesgo a fin de sortear la vigilancia fronteriza¹⁰⁸. Lo anterior nos indica que las restricciones fronterizas no han

¹⁰⁶ <http://www.conapo.gob.mx/prensa/2004/05boletin2004.htm>

¹⁰⁷ En un análisis realizado a partir de los resultados de la Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte de México (EMIF), el Consejo Nacional de Población plantea que la mayor dificultad para cruzar la frontera ha implicado una creciente demanda de los *polleros*, cuya contratación por parte de los migrantes ha aumentado de 30 por ciento entre 1993-1997, a 44 por ciento entre 1998-2001, y a 55 por ciento entre 2001-2003, en <http://www.conapo.gob.mx/prensa/2004/05boletin2004.htm>

¹⁰⁸ En los puntos tradicionales de ingreso en los que se reforzó la vigilancia fronteriza (San Diego, El Paso, Tijuana, Ciudad Juárez, Nuevo Laredo, Reynosa y Piedras Negras, entre otros), se detectó una baja significativa en los cruces migratorios y, por otra parte, fueron ganando mayor preferencia zonas más riesgosas como Agua Prieta, en particular, Matamoros y El Sásabe, Sonora, en http://www.e-mexico.gob.mx/wb2/eMex/eMex_Ineficiente_las_Medidas_de_Control_Fronterizo

logrado desalentar la intención de nuestros connacionales de emigrar a Estados Unidos ilegalmente, por lo que el planteamiento de un mayor reforzamiento fronterizo no es tan viable si lo que se busca es reducir los flujos migratorios.

3.2 Instrumentación de la estrategia de *sellamiento* fronterizo aunado a la puesta en marcha de programas unilaterales para restringir el flujo migratorio

Actualmente, vemos que la política de seguridad nacional de Estados Unidos ha sufrido transformaciones importantes a partir de los atentados terroristas del 11 de Septiembre de 2001. Dicha política se enfocó a combatir las acciones terroristas de los grupos fundamentalistas ubicados en el Medio Oriente, pero las limitaciones de ésta provocaron que la seguridad nacional dejara de ser concebida en función de un solo país, y ahora resultaba fundamental la concreción de una cooperación transnacional frente la amenaza que representa el terror global. El terrorismo no sólo cambió las concepciones que se tenían respecto al concepto de seguridad nacional, sino que también planteó modificaciones en cuestiones como la soberanía, la democracia, el papel del Estado, el entorno internacional y la cooperación transnacional.

Para la seguridad nacional estadounidense los temas de la seguridad fronteriza y de la administración de la frontera común, México—Estados Unidos, siguen siendo primordiales dados sus temores frente al terrorismo internacional. En un primer momento, la política de seguridad fronteriza de Estados Unidos se había limitado a controlar la migración ilegal hacia el país, lo cual explica la adopción e instrumentación de iniciativas destinadas a dicho objetivo, como la *Iniciativa de Seguridad en la Frontera*¹⁰⁹ y el *Plan de Acción para la Cooperación sobre Seguridad Fronteriza*¹¹⁰. Tras los atentados, dentro de la nueva política de seguridad en la Unión Americana, la

¹⁰⁹ Esta Iniciativa instrumentada en junio de 1998 contaba con cuatro puntos integrales enfocados, todos ellos, a fortalecer la seguridad en la frontera México—Estados Unidos. Estos 4 elementos eran: a) Prevención; b) Búsqueda y Rescate; c) Identificación y Seguimiento; y d) Registro de la migración indocumentada.

¹¹⁰ Este Plan de Acción contemplaba tres objetivos principales: a) Trabajar conjuntamente por el desarrollo económico y social de las comunidades fronterizas; b) Combatir la violencia fronteriza; y c) Unir esfuerzos para la creación de un entorno seguro y ordenado entre ambos países.

migración indocumentada sigue siendo considerada como un asunto preponderante que debe controlarse, sobre todo al asociarla con el problema del terrorismo, aspecto que incrementa su preponderancia desde la perspectiva de seguridad nacional estadounidense.

De ahí que la estrategia estadounidense se ha tornado cada vez más agresiva orientada a una política de *sellamiento fronterizo* que tiene como finalidad medular la disminución paulatina de los flujos de indocumentados que por diversos medios, ya sea a través de las redes de *polleros*, burlan la frontera que existe entre Estados Unidos y México y, de esta forma, se pretende evitar que se infiltren terroristas que pongan en riesgo el bienestar de la población estadounidense.

En relación con la problemática migratoria que persiste entre ambos países, notamos que Estados Unidos ha buscado reforzar sus controles fronterizos para detener la creciente ola de indocumentados que sigue ingresando a su territorio. Por tal motivo, las presiones para regular la situación de los trabajadores mexicanos aumenta al mismo tiempo que se contraponen las posturas de aquellos que requieren esa mano de obra, y quienes vinculan la presencia de los ilegales con problemas de seguridad.

La reelección de George W. Bush (2 de noviembre de 2004), y las políticas que su gobierno ha tomado hasta el momento en materia migratoria, presentan en realidad un doble discurso ya que por un lado, al principio de su nueva gestión, reiteró su compromiso de lograr una reforma integral migratoria con México y de trabajar conjuntamente sobre este asunto, siendo el punto de partida la puesta en marcha de un Programa de Trabajadores Temporales¹¹¹. Pero, por otro lado, se han seguido aprobando medidas antiinmigratorias dentro de las cuales se contempla la negativa a permitir la emisión de licencias de conducir a los indocumentados, y la construcción de un muro en la frontera con México.

¹¹¹ Esta propuesta va de la mano con una tentativa reforma de las leyes de inmigración que permitiera el trabajo legal temporal de los inmigrantes indocumentados por tres años en trabajos no tomados por estadounidenses. De acuerdo a la propuesta de Bush, a los que participaran en el programa se les daría una tarjeta de trabajador temporal que les permitiría trasladarse desde su país de origen (México) a Estados Unidos, y viceversa, sin temor de que se les negara el ingreso.

Últimamente se aprecia que el actual gobierno estadounidense también ha apoyado la incorporación de nuevos e incrementados poderes a las autoridades migratorias que permitirían deportar a los indocumentados, sin necesidad de proceso, y a que se extremaran las medidas contra el paso no sancionado de personas en las fronteras. En algunos Estados de la Unión Americana se siguen aprobando programas cuyo objetivo final es restringir el flujo migratorio ilegal *so pretexto* del combate al terrorismo y al narcotráfico. Tal ha sido el caso de la Propuesta 200 aprobada en Arizona la cual forma parte del compendio de las propuestas antiinmigrantes destinadas a negarles los servicios sociales básicos (como la salud, la educación, etc.) a los indocumentados. Concretamente, esta propuesta obliga a los empleados de gobierno y a los patrones a que denuncien a los indocumentados ante las autoridades federales migratorias mediante la imposición de penas de cárcel y multas si no lo hacen. Por lo que es previsible la violación de los derechos humanos de los indocumentados, y es discriminatoria puesto que, tomando como base el perfil étnico, se abre la gran posibilidad de que a los migrantes legales se les niegue también el acceso a los servicios, además de que correrían el riesgo de ser denunciados por el simple hecho de ser latinos.

Este tipo de propuestas han sido apoyadas bajo el argumento de que los indocumentados usurpan los puestos de trabajo de los estadounidenses, y que además sobrecargan los sistemas educativo y de bienestar social en general. Asimismo, se puede mencionar el programa *Arizona Border Control* (ABC) que contempla el uso de avionetas no tripuladas, la creación de complejos para retener a los ilegales que intenten ingresar a Estados Unidos y propone la expansión del patrullaje a lo largo de la frontera con México mediante helicópteros y aviones tripulados. En otras palabras, este programa contempla la 'caza' de los indocumentados que pretendan adentrarse al territorio estadounidense.

A todas luces predominan las acciones unilaterales de Estados Unidos para abordar temas afines y de mutua responsabilidad con su contraparte mexicana, como lo es el tema migratorio. Sin embargo, lo que complica aún más la consecución de potenciales

acuerdos de carácter binacional que resuelvan la problemática migratoria entre México y Estados Unidos, es el nuevo papel que han desempeñado algunos grupos civiles que tachan de delincuentes a los indocumentados y los conciben como una ‘plaga’ que es necesario combatir.

En este punto podemos sacar a colación las acciones que llevaron a cabo los grupos *cazailegales* en Estados Unidos, como el *Minuteman Project* (Auxiliares de la Patrulla Fronteriza de Estados Unidos), cuyo objetivo principal consistía en detener, a costa de lo que fuera, a los indocumentados que intentaran ingresar a territorio estadounidense a través de la frontera México—Estados Unidos, argumentando que hasta el momento el trabajo de las autoridades del país no era suficiente para reducir el flujo migratorio ilegal fronterizo. Durante el tiempo que duraron las dos operaciones del *Minuteman Project* (1—30 de abril en una zona de la frontera de Arizona, y 16 de julio—7 de agosto de 2005 en la zona limítrofe de California con México) no se descartó la posibilidad de prohibir cualquier ingreso de indocumentados mediante el empleo de la fuerza, aún y cuando se pretendía detenerlos sin herirlos, previéndose graves violaciones a sus derechos humanos.

En una primera instancia el líder de este grupo, James Cash, había reiterado que los voluntarios tendrían prohibido usar armas de fuego en la zona elegida para el proyecto, pero posteriormente alentó a los antiinmigrantes a la portación de estas armas, además de machetes, bates de béisbol, entre otros objetos, para detener, según él, a miembros de la organización terrorista Al—Qaeda y a narcotraficantes. Cash justificó las acciones realizadas en los dos operativos y, en una de sus declaraciones, afirmó lo siguiente: “no somos un grupo racista, no somos vigilantes, sino que únicamente observaremos la frontera y daremos aviso a la Patrulla Fronteriza cuando veamos ingresar al país a grupos de ilegales”¹¹².

¹¹² Zugayde, Patricia. “Inician en California labor antiinmigrante”. *El Universal*, México, 16 de julio de 2005, p. 13

Siendo que uno de los objetivos del gobierno mexicano ha sido el de defender los intereses de los connacionales en el extranjero, desde el primer momento hubo indignación y preocupación ante las actividades de estos grupos *cazailegales* las cuales externaron mediante la presentación de una nota diplomática a su homólogo estadounidense quien sólo se limitó a asegurar el cumplimiento de los derechos y protecciones consulares de los indocumentados, pero no fue más allá en cuestiones que implicaran la detención y posterior procesamiento de los militantes de estas organizaciones.

Ahora debe atenderse la posibilidad de que nuevamente grupos como el *Minuteman Project* inicien sus operaciones en la frontera, tal y como ya lo ha dado a conocer este grupo bajo su nuevo nombre *Vigilantes fronterizos*, e incluso se habla de la formación de alianzas entre ellos mismos (*p.e.g. Arizona Guard y National Alliance*¹¹³) siendo el eje central de sus actividades el enfático rechazo a una mayor entrada de migrantes ilegales a la Unión Americana y el freno a la probable instrumentación de un nuevo programa de trabajadores temporales el cual ha sido la propuesta del actual mandatario George W. Bush.

Aún y cuando el gobierno estadounidense parece no simpatizar con las actividades de estos grupos antiinmigrantes, al menos no públicamente, algunos gobernadores de los Estados de la Unión Americana, aplauden la labor que estos realizan, como lo ha sido Arnold Schwarzenegger, gobernador de California, quien no solamente se ha limitado a no aprobar la expedición de licencias de conducir para los indocumentados y a no aceptar la matrícula consular como una forma de identificación, sino que además ha

¹¹³ *National Alliance* (Alianza Nacional) tiene su sede en Virginia del Oeste y es un grupo supremacista de Estados Unidos que en agosto de 2005 lanzó una campaña que busca que las tropas estadounidenses estacionadas en Irak regresen al país y que posteriormente sean desplegadas en la frontera con México para detener a millones de indocumentados 'tercermundistas' que están invadiendo Estados Unidos desde nuestro país. Para sustentar su campaña, esta agrupación puso a la venta en su sitio web placas imantadas con la leyenda 'Apoyen a nuestras tropas en Irak, tráiganlas a casa para desplegarlas en la frontera con México'. Además, este grupo ha emitido volantes en los que atacan duramente a los inmigrantes ya que en estos se señala que 'los no blancos están convirtiendo a Estados Unidos en un basurero del tercer mundo (...) vienen para obtener beneficios sociales y nos quitan nuestros trabajos, traen consigo criminalidad. Enviémoslos a sus hogares ahora', en *El Universal*. "Piden desplegar tropas en frontera de EU con México". *El Universal*, México, 9 de agosto de 2005, p. 60

declarado abiertamente que la única forma de solucionar la entrada incontrolable de los indocumentados al país es a través de un cierre total de las fronteras. No podemos obviar las actitudes y acciones, de cierta forma discriminatorias, que ha tomado el gobernador de California respecto a los indocumentados puesto que sus propuestas extremistas también plantean un eventual retiro de prestaciones sociales a los trabajadores mexicanos.

Desgraciadamente, este tipo de medidas que se han adoptado en algunos Estados del país vecino del norte han tenido eco en la política migratoria del gobierno federal puesto que recientemente se aprobó la denominada iniciativa *Real ID (HR—418)*. Esta iniciativa, que ya ha sido aprobada por el Congreso estadounidense, además de imponer mayores requerimientos para el otorgamiento de asilo político, prohíbe la expedición de licencias de conducir para ilegales e instruye la construcción de un tramo de 5km de largo a fin de terminar con el muro que se ha estado construyendo entre California y México.

Para Estados Unidos la frontera que existe con México es un área peligrosa, y por su parte el presidente Bush ha insistido en la necesidad de implementar una estrategia de ‘mano dura’ que prevea un aumento de los recursos financieros y tecnológicos para custodiar la frontera y detener a los extranjeros que intentan cruzarla de manera ilegal¹¹⁴. Para lograr la consecución de esta estrategia se ha considerado la combinación de muros, cámaras, rayos infrarrojos y agentes de la Patrulla Fronteriza, además de que se busca incrementar la capacidad de los centros de detención para mantener arrestados a los extranjeros hasta que sean deportados, a fin de evitar que se escapen.

Aunado a lo anterior, a finales de 2005, uno de los legisladores más influyentes en los temas de inmigración, el republicano James Sensenbrenner, impulsó la iniciativa

¹¹⁴ En los mecanismos de detención de inmigrantes indocumentados se utilizaría la política *catch and go* (capturarlos y deportarlos) que de hecho ya funciona para los inmigrantes centroamericanos en toda la frontera y para los indocumentados originarios del interior de México detenidos en Arizona, en Carreño, José. “Bush creará cerca virtual en la frontera con México”. *El Universal*, México, 30 de noviembre de 2005, p. 2

denominada *Seguridad Fronteriza, Antiterrorismo y Control de la Inmigración Ilegal*. El proyecto de ley de Sensenbrenner contemplaba imposiciones a los empleadores para que verificaran la validez de la tarjeta del Seguro Social de sus empleados, además de que se buscaría un incremento de las deportaciones masivas de indocumentados con la finalidad de reforzar la seguridad en las fronteras del país.

Este proyecto de ley, mejor conocido como la iniciativa antiinmigrante HR—4437, fue sometido a la consideración de la Cámara de Representantes de Estados Unidos el cual posteriormente fue aprobado el 16 de diciembre de 2005 por 239 votos a favor y 182 en contra bajo el nombre de *Ley de Protección Fronteriza contra el Terrorismo y Control de la Inmigración*. Lo que llama la atención de dicha ley es que define a los inmigrantes indocumentados y a los empleadores que los contraten como criminales; asimismo, esta ley incluye la construcción de una barda de aproximadamente mil 200 kilómetros en la frontera con México, contempla la aceleración de los procesos de deportación de los migrantes detenidos y la posibilidad de que éstos enfrenten cargos criminales debido a que esta ley convierte en delito federal la permanencia sin documentos en este país.

La *Ley de Protección Fronteriza contra el Terrorismo y Control de la Inmigración* todavía deberá de ser ratificada por la Cámara de Senadores la cual presentará su propia versión con base en otras propuestas que por cierto dos de ellas contemplan, por un lado, un programa de regularización para residentes indocumentados (McCain—Kennedy), y por otro lado la concreción de un programa de trabajadores huéspedes (Cornyn—Kyl). Sin lugar a dudas estas propuestas se confrontarán con la legislación que ya ha sido aprobada por la Cámara Baja, pero deberán de armonizarse en una negociación y el texto resultante será reenviado a aprobación de las cámaras seguida de la eventual promulgación por el presidente George W. Bush.

Después de la aprobación de esta ley por parte de la Cámara de Representantes, el presidente Bush se limitó a refrendar su respaldo hacia una mayor vigilancia fronteriza, pero un punto que es importante resaltar es que él consideró que la construcción de un

muro a lo largo de toda la frontera es impráctica, a la par de que resultaría muy costoso. Por otra parte, Bush se inclina más por la construcción de mallas en las zonas urbanas por donde los inmigrantes indocumentados entran fácilmente al país. El presidente estadounidense ha declarado que “no se puede construir una barda a todo lo largo de la frontera de Estados Unidos, pero sí se pueden encontrar los puntos de cruce en áreas urbanas, donde sería posible poner barreras para evitar el contrabando de personas a través de la frontera”¹¹⁵.

Sin lugar a dudas, la posible construcción de un muro en la frontera México—Estados Unidos no contribuirá a una mejor relación bilateral ni resolverá el problema migratorio. Un completo cierre fronterizo a través de la edificación de barreras artificiales (el cual es apoyado mayoritariamente por los círculos políticos conservadores en Estados Unidos) no es la mejor opción para atender la inmigración indocumentada ya que, lejos de reducir los flujos de personas a través de la frontera, tensaría aún más las relaciones de ambos países quienes necesariamente tendrían que enfrentar en consecuencia la considerable disminución del intercambio de mercancías, lo cual repercutiría negativamente en sus economías. La *Ley de Protección Fronteriza contra el Terrorismo y Control de la Inmigración* criminaliza un problema social como lo es la migración y además asocia equivocadamente el terrorismo con la inmigración indocumentada.

Esta nueva opción, que se ha considerado dentro de la estrategia de seguridad fronteriza de Estados Unidos, podría degenerar en otros problemas ya que los migrantes mexicanos recurrirían más a los servicios de contrabandistas profesionales cuyo negocio se abocaría en la utilización de nuevas formas para introducir a los ilegales burlando los sistemas de seguridad existentes en la frontera, aún y cuando esté de por medio la vida de miles de mexicanos que sólo van a Estados Unidos en busca de trabajo.

¹¹⁵ Carreño, José. “Bush respalda muro sólo para zonas urbanas de la frontera”. *El Universal*, México, 12 de enero 2006, p. 14

3.3 Trasfondo y Relevancia de la Propuesta de Trabajadores Temporales del presidente George W. Bush

Durante la pasada administración de George Bush quedaba claro que el combate al terrorismo fungió como el asunto prioritario a abordar en sus relaciones con los demás países. Como resultado, una de las primeras acciones bélicas que se llevaron a cabo para tal fin fue su intervención armada en Afganistán y, posteriormente, se enfrascó en una escalada militar en Irak. En las vísperas de las elecciones a celebrarse el 2 de noviembre de 2004, la pérdida de popularidad de George Bush era inminente ante la intervención armada de Estados Unidos en Irak. Esta intervención fue justificada, ante los ojos de la opinión pública, en razón de la existencia de armas de destrucción masiva en Bagdad; sin embargo, a la postre esta intervención resultó ser completamente infundada al no encontrarse tal armamento en territorio iraquí. Aunado a esto, no se pudo obviar el problema de recesión económica que ha enfrentado el gobierno estadounidense desde hace algunos años, siendo el escaso crecimiento de la economía de Estados Unidos uno de los aspectos que más se le achacó a la pasada administración de Bush.

Sin lugar a dudas lo anterior disminuía notablemente la posibilidad de que Bush pudiera buscar la reelección para el próximo periodo presidencial y, ante el gran apoyo con el que contaba su rival demócrata John Kerry, una de las estrategias de la campaña electoral de Bush consistió en ganarse el apoyo de la población hispana. En este punto, es menester señalar que la población hispana representa una fuerza política importante en Estados Unidos y, de acuerdo a los datos de la Oficina del Censo, California tiene la mayor población de hispanos en Estados Unidos, seguida de Texas, Nueva York, Florida e Illinois.

Estos Estados son de gran importancia para cualquier candidato que quiera ganar la presidencia puesto que, de acuerdo al sistema del Colegio Electoral, constituyen más de la mitad de los votos que un candidato necesita para llegar a la Casa Blanca (270 votos). Este factor no fue ignorado y, considerando que casi el 29% de extranjeros en

Estados Unidos son mexicanos, la campaña electoral de George W. Bush, al igual que la de Kerry, buscó contar con el apoyo de los votantes hispanos y, por ende, presentó propuestas tendientes a solucionar el problema migratorio, sin dejar de lado el fortalecimiento de la seguridad fronteriza¹¹⁶.

De esta forma podemos explicar la razón por la cual, a principios de 2004, la administración de Bush decidió reconsiderar el tema migratorio con México con el claro objetivo de asegurarse los votos de la minoría latina que radica en territorio estadounidense. Esto se evidenció en la Cumbre de las Américas de Monterrey celebrada el 12 de enero de 2004 que representó para nuestro país una nueva oportunidad para poner sobre la mesa de negociaciones el tema de seguridad fronteriza y discutir asuntos migratorios con Estados Unidos.

En el marco de esta Cumbre, George Bush habló de una nueva política migratoria y de una tentativa reforma de las leyes de inmigración que permitiera el trabajo legal temporal de los inmigrantes indocumentados por tres años en trabajos no tomados por estadounidenses. De acuerdo a la propuesta de Bush, a los que participaran en el programa se les daría una tarjeta de trabajador temporal que les permitiría trasladarse desde su país de origen (México) a Estados Unidos, y viceversa, sin temor de que se les negara el ingreso. Es necesario mencionar que esta propuesta migratoria no surgió en virtud de una negociación bilateral entre México y Estados Unidos, y no está dirigida a nuestro país sino al Congreso estadounidense el cual decidirá en torno a la dirección que ha de tomar la política migratoria del país¹¹⁷.

Son 5 los puntos que abarca la Propuesta de Trabajadores Temporales del presidente George W. Bush:

¹¹⁶ Los tres debates realizados en la Unión Americana (30 de septiembre, 8 y 13 de octubre) giraron en torno a la Guerra en Irak y los costos que ésta ha representado para la economía estadounidense, y la lucha contra el terrorismo a fin de salvaguardar la seguridad nacional del país, por lo que en estos no se abordaron diversos aspectos o tópicos relacionados con América Latina, y en particular con México.

¹¹⁷ Inequívocamente, Fox declaró a principios de 2004 que la propuesta de Bush era resultado de las conversaciones que había sostenido con él desde que ambos eran gobernadores de sus respectivos estados en sus respectivos países. Sin embargo, la realidad es que esa propuesta es resultado de un contexto político interno en Estados Unidos en el que Bush buscaba granjearse el voto latino.

- ◇ El Programa de Trabajadores Temporales propone contratar a aquellos trabajadores extranjeros que quieran trabajar y ubicarlos con los empleadores estadounidenses dispuestos a aceptarlos en el caso de que éstos no puedan encontrar ningún trabajador local para llenar las vacantes. Asimismo, este programa tiene la particularidad de concederle un estatus jurídico de ‘trabajadores temporales’ a los inmigrantes indocumentados que laboran en Estados Unidos.
- ◇ Los trabajadores extranjeros que participen en el programa de trabajadores huéspedes deberán tener un empleo o contar con una oferta de trabajo acompañada de los documentos legales necesarios. El programa tendría tres años de duración con una sola extensión de otros tres, y al término del periodo los trabajadores deben regresar a sus países de origen. Los participantes que no respetaran las reglas del programa o que violaran la ley no podrían seguir participando, y tendrían necesariamente que regresar a sus respectivos países.
- ◇ Esta propuesta anticipa que los trabajadores temporales regresarían permanentemente a sus países de origen después de que venciera su período de trabajo en Estados Unidos, y con ese fin, incluye incentivos monetarios.
- ◇ Este programa propone trabajar conjuntamente con otros países en un plan para asignarles créditos a los trabajadores temporales en los sistemas de jubilación de sus países de origen por el tiempo en que se emplearan en Estados Unidos. En este sentido se pretende facilitar que los trabajadores temporales contribuyan con una porción de sus ingresos los cuales serán depositados en cuentas de ahorros con privilegios tributarios, dinero que posteriormente podrían cobrar cuando regresaran a sus países de origen.
- ◇ Aquellos trabajadores huéspedes que tomaran la decisión de obtener la ciudadanía podrían hacerlo de acuerdo con los procedimientos jurídicos normales. Lo anterior no debía interpretarse como una amnistía, pues ello

implicaría poner a los trabajadores indocumentados en un camino automático a la ciudadanía. La postura de la propuesta es que el conceder una amnistía estimularía la violación de las leyes estadounidenses y perpetuaría la migración ilegal¹¹⁸.

Aunque este programa no garantizaba el otorgamiento de la ciudadanía estadounidense a los trabajadores mexicanos, se reconoció la labor que nuestros connacionales realizaban en beneficio de la economía de Estados Unidos. Indudablemente esta propuesta representaba un importante avance que permitiría la futura materialización de un acuerdo migratorio ya que sentaba las bases en las que México podría trabajar con su homólogo estadounidense con la finalidad de obtener una solución benéfica para ambas partes en relación con el problema migratorio.

Ante las cada vez más cercanas elecciones en Estados Unidos, la campaña electoral de Bush planteaba que tanto Estados Unidos como México ya habían desarrollado un histórico nivel de confianza y de respeto mutuo. Aunque era evidente que si Bush lograba reelegirse, habría un seguimiento muy especial en su propuesta en torno a la puesta en marcha de un Programa de Trabajadores Temporales, además de que se seguiría manteniendo la prioridad de velar por la seguridad fronteriza.

La jornada electoral en Estados Unidos generó una gran expectativa a nivel mundial, sobre todo si consideramos el enorme peso y la trascendencia de este país en el escenario internacional. Al acercarse el día de la celebración de las elecciones en Estados Unidos (2 de noviembre), las campañas electorales de ambos candidatos a la presidencia (George Bush por el Partido Republicano, y John Kerry por el Partido Demócrata) se intensificaron y, a raíz de una amenaza terrorista difundida por los medios de comunicación proveniente de la red terrorista Al-Qaeda, George Bush se perfilaba en las encuestas como la mejor opción que garantizaría un combate férreo al terrorismo salvaguardando la seguridad nacional de Estados Unidos, tal y como lo había demostrado en su periodo anterior.

¹¹⁸ http://www.usembassy-mexico.gov/sataglance_border.html

Lo anterior le dio más puntos de ventaja a Bush y este proceso electoral, tan difundido en los medios de comunicación, concluyó con el inminente triunfo del Partido Republicano que seguiría en la silla presidencial por 4 años más. Además, los resultados de la elección presidencial 2004 mostraron que la estrategia electoral de Bush de allegarse el voto hispano fue fructífera considerando que logró cerca del 44% del sufragio emitido por los votantes hispanos a nivel nacional¹¹⁹.

Ante la buena disposición que mostró Bush, luego de la confirmación oficial de su victoria, de acercar más a Estados Unidos con México y con el resto de América Latina, inmediatamente el gobierno mexicano (que estuvo atento al desarrollo de la jornada electoral) y la nueva administración estadounidense definieron los detalles para ir trabajando en los temas pendientes de la agenda bilateral, siendo uno de ellos el asunto migratorio con miras a lograr la puesta en marcha de un acuerdo integral que garantizara un flujo migratorio más ordenado, libre y seguro de individuos a través de la frontera en común.

En ese sentido, y en virtud de la reunión de la 21 Comisión Binacional México—Estados Unidos, nuestro país se embarcó en la tarea de inyectarle un renovado impulso al asunto migratorio a fin de buscar y concretar mecanismos más eficaces hacia una migración legal y segura en un marco de absoluto respeto a los derechos humanos de los connacionales. La reelección de George Bush fue calificada en un primer momento como benéfica para nuestro país, sobre todo al considerar el compromiso echo por la nueva administración estadounidense de lograr una reforma integral migratoria con México.

Para el actual gobierno estadounidense, sigue siendo importante que primero se concrete el Programa de Trabajadores Temporales puesto que el problema no radica tanto en que se permita o no la entrada de los trabajadores mexicanos ya que estos llenarían los puestos de trabajo que los ciudadanos estadounidenses no quieren tomar,

¹¹⁹ Incluso se maneja que logró porcentajes superiores al 40% en Arizona, Nuevo México, Texas, Washington, Nevada y Florida, en Carreño, Jorge. "George Bush supo ganar terreno con los hispanos". *El Universal*, México, 6 de noviembre de 2004, p. 1

sino que para Estados Unidos sigue siendo inadmisibile el hecho de que se les conceda amnistía a los indocumentados la cual les abriría las puertas hacia la obtención de la residencia legal.

Asimismo, si revisamos la plataforma electoral de George Bush, veremos que ésta se oponía tajantemente a una amnistía y, en cambio, mostraba un claro apoyo a los nuevos e incrementados poderes de las autoridades migratorias que permitirían deportar a los indocumentados, sin necesidad de proceso, y a que se extremaran las medidas contra el paso no sancionado de personas en las fronteras. La postura de Bush, de acuerdo a lo anterior, podemos explicarla en función de que, aunque el voto hispano podría ser decisivo en las elecciones, también resultaba cierto que no podía prescindir del apoyo de los grupos ultraconservadores que tenían ciertas reservas en torno a su propuesta de trabajadores huéspedes.

Por otro lado (y ante el triunfo electoral de Bush quien contó, como hemos visto, con un creciente apoyo de los votantes hispanos) resultaba obvio el hecho de que la nueva administración retomaría las conversaciones migratorias y que, al contar con un Congreso representado mayoritariamente por el ala republicana, el presidente reelecto para un nuevo periodo presidencial tendría una mayor influencia política para impulsar las reformas en materia de migración que había prometido. De esta forma, Bush se perfilaba como “la mejor esperanza para que se registren verdaderos avances en una variedad de asuntos que interesan a Latinoamérica, incluyendo el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas y reformas migratorias”¹²⁰.

Sin embargo, aún y cuando el presidente Bush ha demostrado liderazgo e iniciativa a fin de imprimirle un renovado impulso a la legislación para trabajadores migratorios temporales, también resulta evidente que no tiene un gran respaldo por parte de los legisladores, tanto republicanos como demócratas. Sabemos que el poder legislativo en Estados Unidos, a diferencia de lo que sucede en el sistema político mexicano, es el

¹²⁰ Thompson, Ginger. “Esperan que México relance discusión sobre migrantes”. *El Universal*, México, 08 de Noviembre de 2004, p. 18

que tiene la fuerza y la voz en el proceso de toma de decisiones, y el Congreso, de cierta forma, determina el curso que ha de seguir la política exterior estadounidense, y en este caso el futuro de la relación México—Estados Unidos.

A pesar de que Bush ha reiterado su compromiso de impulsar un intento de reforma de leyes migratorias, las cuales preverían la regularización de algunos indocumentados, es notable el rechazo de los grupos ultraderechistas de su partido, en el seno del Congreso, los cuales están a favor de que se endurezcan las leyes migratorias al considerar a los indocumentados como ‘invasores’ que están poniendo en riesgo la seguridad nacional del país¹²¹. En este momento la posible puesta en marcha del programa de trabajadores migratorios huéspedes o invitados, una de las principales reformas migratorias planteadas por Bush, está siendo bloqueada por el ala antiinmigrante del Partido Republicano que la concibe como una amnistía que a la postre resultaría negativa para el bienestar de la población de Estados Unidos.

Contraria a esta percepción del ala republicana, el presidente Bush ha mantenido intacta su postura en contra de la posibilidad de un proceso de amnistía que regularizaría la situación de millones de indocumentados, pero ha mostrado una buena disposición para concretar un nuevo programa de trabajadores huéspedes, sin dejar de lado la primacía que tienen las iniciativas de control fronterizo.

“Hay que vigilar la frontera, pero al mismo tiempo reconocer que hay gente que vendrá a trabajar si un estadounidense no hace el trabajo y, por tanto, hay que hacerlo legal sobre una base temporal”¹²².

¹²¹ El Congreso de Estados Unidos sigue considerando legislaciones antiinmigratorias que buscan prevenir que los inmigrantes ilegales obtengan permisos de conducir, y que además contemplan el retiro de las tarjetas de identificación usadas por las embajadas latinoamericanas que han permitido a los inmigrantes a abrir cuentas bancarias. Este tipo de proyectos de ley está siendo apoyado notablemente por los republicanos y en las propias palabras de uno de ellos, James Sensenbrenner, señala que “la legislación realza la seguridad en nuestras fronteras, y reduce las oportunidades de los terroristas de entrar y quedarse en Estados Unidos”, en Z., Ulises. “Debaten en EU proyecto de ley que afecta a inmigrantes”. *El Universal*, México, 15 de Noviembre de 2004, p.3

¹²² Carreño, José. “Bush respalda muro sólo para zonas urbanas de la frontera”. *El Universal*, México, 12 de enero 2006, p. 14

Ahora bien, resulta interesante la forma en que se han ventilado las propuestas, restrictivas unas y permisivas otras en torno a la migración, dentro del contexto político interno en Estados Unidos. Lo único que nos informa el planteamiento de programas o legislaciones que abordan el problema de la migración es que para Estados Unidos la cuestión migratoria no es una prioridad, sino que ésta sólo está siendo manipulada para fines electorales; es un arma política que será aún más utilizada cuando estén próximas las elecciones de 2006 y la carrera presidencial de 2008.

Esto explica los cambios de postura tan notables por parte del presidente Bush debido a que por un lado, cuando quería ganarse el apoyo de los votantes latinos, presentó el Programa de Trabajadores Temporales, empero, por otro lado, cuando notó un descenso acelerado de su popularidad frente a la población y a su propio partido por asuntos tan controvertidos como su política en el Medio Oriente y las consecuencias que ésta tuvo en la economía nacional¹²³, fue el momento en que se mostró a favor de cercar la frontera con México a través de la construcción de mallas en las zonas urbanas y de su permisividad ante la aprobación, por la Cámara de Representantes, de la *Ley de Protección Fronteriza contra el Terrorismo y Control de la Inmigración*.

Por lo tanto, es evidente que en las dos próximas elecciones a realizarse en Estados Unidos, el asunto migratorio y la seguridad fronteriza serán dos temas que se abordarán extensivamente, y un punto que deberá tomarse en cuenta es el último informe que ha emitido el Departamento del Trabajo de Estados Unidos que indica que entre el periodo 2000—2010 la economía nacional requerirá de 7.7 millones de trabajadores no especializados que ocupen las vacantes que los trabajadores locales no quieren tomar¹²⁴. Nuestro país deberá estar muy atento a las nuevas propuestas migratorias que se pretendan impulsar en Estados Unidos considerando que estas estadísticas

¹²³La política exterior de Bush ha sufrido diversos reveses, particularmente en Irak, además ha tenido que enfrentar una crisis de credibilidad que se ha acentuado desde la pésima labor de reconstrucción después del desastre provocado por el huracán *Katrina* y que ha emergido a través de múltiples escándalos que involucran a altos funcionarios de la administración. Lo anterior puede explicar la polémica desatada alrededor del tema migratorio, que si bien responde a propósitos electorales y a intereses específicos del Partido Republicano, también es una táctica cuyo propósito central ha sido el de desviar la atención de los estadounidenses.

¹²⁴ <http://www.whitehouse.gov/infocus/homeland/index.es.html>

oficiales elevarán a otro nivel las leyes de la oferta y la demanda laboral que pondrán en tela de juicio la construcción de muros y el establecimiento de cercos militares contra los indocumentados.

4. Trascendencia de la obtención de un Acuerdo Migratorio con Estados Unidos para la política exterior mexicana (2000—2006)

Desde la campaña electoral de Vicente Fox bajo el nombre de 'Alianza por el Cambio', se contempló la estructuración de una 'nueva agenda' en materia de política exterior que comprendía dos temas principales: narcotráfico e inmigración. En cuanto al segundo tópico, Fox delineó sus propuestas de tal forma que se cumplieran dos objetivos: 1) disminución de los factores que coadyuvan la expulsión de migrantes, y 2) la formulación y ejecución de programas de empleo comprendidos en un acuerdo migratorio con Estados Unidos.

Dentro del proyecto de política exterior del entonces candidato Vicente Fox se mencionaban dos puntos centrales en los cuales se trabajaría con mayor atención si llegaba a la presidencia. Uno de ellos hacía referencia a la construcción de una nueva agenda con Estados Unidos y Canadá a fin de que se apuntalara e intensificara la libertad de tránsito de productos, servicios y capital bajo la égida del TLCAN, además de que se incluyera en el mismo, como un aspecto novedoso, la libre movilidad de personas a lo largo de las fronteras de los tres países. El otro consistía en impulsar la concreción de un acuerdo migratorio con Estados Unidos con la finalidad de regular los flujos migratorios, así como conseguir un incremento en el número de visas y entradas documentadas.

Para Fox las políticas que hasta ese momento habían adoptado las administraciones anteriores con la finalidad de atender los continuos flujos migratorios desde nuestro país hacia Estados Unidos no habían sido funcionales ni benéficas para ambos países. Asimismo, Fox criticaba el hecho de que dichas políticas no recogían las principales preocupaciones de nuestros connacionales quienes habían abandonado su país en busca de mejores oportunidades laborales. En una de las declaraciones que hiciera Fox durante su campaña al respecto señalaba lo siguiente:

“Me parece que ambas partes hemos perdido la visión real de los propósitos, porque los objetivos de Estados Unidos han sido el de edificar muros, soldados y policías para detener la inmigración. Eso no funciona y debe cambiar”¹²⁵.

En este sentido, desde su campaña electoral Vicente Fox mostró su empatía a la situación que vivían los migrantes mexicanos en Estados Unidos y prometió brindarles una atención especial y la formulación de un mecanismo a fin de que recibieran un trato digno. Sin duda alguna esta propuesta electoral de Fox buscaba granjearse la confianza, credibilidad y el apoyo de las comunidades mexicanas en el extranjero con la finalidad de que éstas exhortaran a su vez a sus familiares en México para que votaran por el candidato del partido del cambio (PAN). De esta forma, el tema migratorio fue manejado astutamente por la campaña de Fox como una de sus armas electorales más importantes que le haría ganar más adeptos a su propuesta política presentada.

Las elecciones presidenciales que tuvieron lugar el 2 de julio del 2000 significaron para México una transformación en la dirección del sistema político mexicano. La promesa del cambio en la dirección del futuro del país encabezada por el candidato panista, Vicente Fox, logró que la mayoría de los ciudadanos mexicanos se identificaran y se dejara atrás el dominio del escenario político de un solo partido en las últimas décadas. Si bien, se habló de un gran paso hacia la democracia, pero se mantuvo el proyecto nacional ideado por Carlos Salinas de Gortari a través del TLCAN que, bien o mal, ha dirigido los esfuerzos del país.

Indudablemente los cambios internos que se vivieron a partir del 2000 repercutieron en la política exterior de México y desde ese momento se hablaba de una mayor participación del país en los foros internacionales en temas como la defensa de los derechos humanos y civiles y la democracia. El triunfo democrático del 2000 le confirió a México un mayor margen o capacidad de negociación internacional, además de que se proyectó una mejor imagen del país al exterior.

¹²⁵ Moore, Molly. “Fox sets priorities for a new Mexico”. *The Washington Post*, 5 de Julio de 2000, p. A01

El 'bono democrático' fungía como el principal elemento a partir del cual se daría un giro sustancial en la política exterior de México la cual requería de ciertos ajustes con la finalidad de que respondiera efectivamente a las nuevas circunstancias nacionales e internacionales.

Dentro de los principales desafíos que se le presentaban al nuevo presidente electo en materia de política exterior, estaba la necesidad de construir una nueva agenda en la relación con Estados Unidos que incluyera la profundización del TLCAN, la terminación del proceso de certificación, y la búsqueda de un acuerdo migratorio para dignificar las condiciones de los mexicanos en ese país.

De acuerdo con el entonces canciller Jorge Castañeda, la construcción de una relación estratégica entre México y Estados Unidos dependía de la concreción de tres cambios esenciales; en primer lugar, la inclusión de nuevos temas en la agenda bilateral; en segundo lugar, la incorporación de nuevos interlocutores políticos; y por último el establecimiento de un nuevo marco general para la relación a largo plazo¹²⁶. Con relación al primer punto se buscaba ahondar más en temas que no habían sido integrados del todo en la agenda bilateral de manera constante y sistemática. Desde el punto de vista de Castañeda temas como la migración, energía y cuestiones hemisféricas no habían sido atendidos eficazmente por las anteriores administraciones las cuales no habían logrado que Estados Unidos se interesara en iniciar una discusión integral y constructiva en torno a los mismos.

Para la política exterior de Vicente Fox el asunto más prominente que debía de abordarse oportunamente con su contraparte estadounidense era la migración el cual hasta ese momento nunca había sido incluido dentro de la agenda negociadora de ambos países. En la búsqueda por redefinir este asunto bilateral con Estados Unidos, en una primera instancia nuestro país logró que Washington reconociera la necesidad de construir un marco ordenado y legal para la migración en virtud del cual se

¹²⁶ Castañeda, Jorge. *Op. Cit.* p. 69

garantizara un trato humano, protección legal adecuada y condiciones laborales dignas para los migrantes mexicanos.

El rubro migratorio era aprehendido por ambos países como una fuente de desafíos y oportunidades que si se manejaba de la manera correcta, es decir, como un asunto integral y de responsabilidad compartida, podría proporcionar ventajas benéficas tanto para México como para Estados Unidos.

La administración foxista puso un mayor énfasis en la protección y defensa de los derechos humanos de los migrantes, tema que, además de ocupar el lugar central dentro de las prioridades del país, fungiría como el punto de partida en las negociaciones para la obtención de un acuerdo migratorio con Estados Unidos.

Uno de los aspectos distintivos de Fox fue la delineación por primera vez de una política migratoria integral que recogía las necesidades inmediatas de los migrantes mexicanos. Dentro de este programa, el cual también fue conocido coloquialmente como la 'enchilada completa', se desprendían 5 propuestas cuyo objetivo principal era garantizar un flujo migratorio seguro, ordenado, legal y humano en términos de protección de los derechos de los trabajadores migratorios. Estas propuestas, las cuales darían paso a un ejercicio intenso de negociaciones entre México y Estados Unidos para atender el fenómeno migratorio, eran las siguientes:

- 1) La regularización de los migrantes indocumentados que ya se encuentran en Estados Unidos: En virtud de esta propuesta se preveía el establecimiento de mecanismos bilaterales destinados a ordenar y administrar la condición de los mexicanos indocumentados. Aunado a esto, se pretendía asegurar a los empleadores estadounidenses que obtendrían mano de obra estable la cual ocuparía los puestos de trabajo vacantes que los trabajadores locales no querían tomar. Asimismo, y atendiendo a las preocupaciones de seguridad por parte de Estados Unidos, el país vecino del norte llevaría a cabo el registro y el control de

los migrantes mexicanos, los cuales accederían a su vez a una mejora en sus condiciones laborales.

- 2) La ampliación del número de visas permanentes otorgadas cada año a mexicanos que desean radicar en ese país: Esta propuesta buscaría la eliminación de las restricciones existentes para acceder a la residencia a favor de miles de mexicanos que se encontraran en Estados Unidos laborando.
- 3) El establecimiento de un programa de trabajadores huéspedes: Con esta propuesta se pretendía lograr la concreción de un programa laboral entre México y Estados Unidos que facilitara la entrada y la salida segura y legal de los trabajadores mexicanos durante tiempos previamente establecidos, además de que dicho programa brindaría certidumbre a los empleadores estadounidenses. Particularmente, el programa laboral que se estableciera sería distinto a los antiguos programas braceros, y se daría una mayor importancia a la necesidad de que los trabajadores mexicanos tuvieran los mismos derechos que los estadounidenses. A fin de conseguir este propósito, se consideraba la portación de una visa para que facilitara la movilidad laboral en la zona fronteriza. A este programa laboral podrían acceder entre 250 y 350 mil personas, y no se limitaría a un solo sector, el cual tradicionalmente había sido el sector agrícola, sino que también abarcaría los sectores industrial y de servicios. Con la puesta en marcha de este programa temporal el gobierno foxista buscaba recuperar la circularidad del flujo migratorio¹²⁷, incidiendo así en los costos que representa la migración en lo demográfico, social—familiar y económico.
- 4) El incremento de la seguridad fronteriza: Se proponía la definición y puesta en marcha de acciones conjuntas contenidas en programas enfocados a combatir el

¹²⁷ Por *circularidad normal*, se entiende el ciclo de emigración-retorno, que se cierra con la conclusión del trabajo contratado y responde al interés social del migrante. La posibilidad de engancharse en otros empleos en el país anfitrión, aunada a la presión de las policías y a la dureza de las normas vigentes, son elementos que prolongan considerablemente el proceso de circularidad, especialmente para los indocumentados, en Novelo, Federico. "Situación actual y perspectivas de la migración México—Estados Unidos". *Observatorio de la economía latinoamericana*, Julio 2004, México, p. 21

tráfico de indocumentados y a evitar la muerte de migrantes en la frontera dados los altos índices de inseguridad y violencia que imperan en esta zona.

- 5) La promoción del desarrollo económico en México, especialmente en las regiones expulsoras de migrantes: Esta medida comprendía la elaboración de programas de desarrollo social estratégicos los cuales serían implementados en las principales entidades expulsoras de migrantes con la finalidad de evitar que más mexicanos salieran hacia Estados Unidos en el mediano y largo plazo.

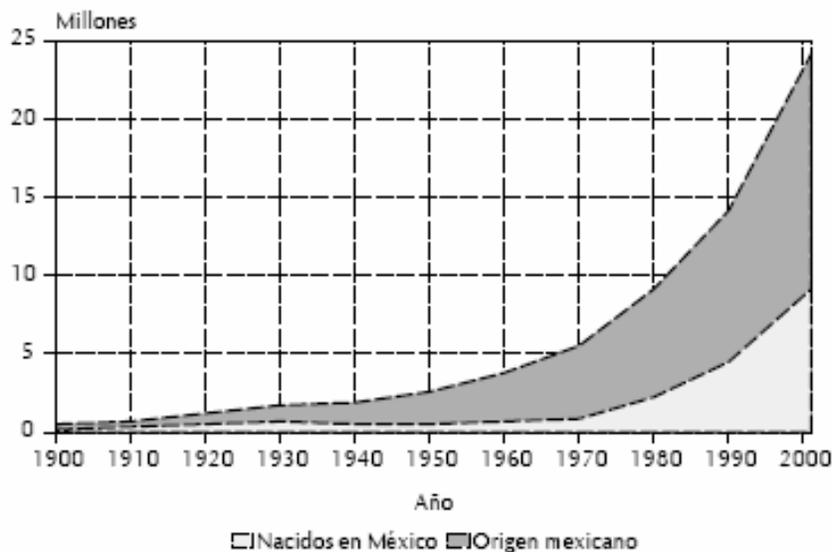
Evidentemente la política migratoria que impulsó Fox durante el primer año de su gobierno era muy ambiciosa y específica, y un punto a destacar es que Fox supo aprovechar inteligentemente su 'bono democrático' debido a que en un primer momento logró que Estados Unidos colocara también a la migración como una prioridad central dentro de la agenda bilateral. Sin lugar a dudas el programa migratorio bilateral presentado por México contenía propuestas controversiales como aquella que consistía en lograr la regularización o promoción de una amnistía para los indocumentados, tema que aún sigue siendo inconcebible para algunos sectores clave de la opinión pública estadounidense.

La promoción del establecimiento de un nuevo programa de trabajadores huéspedes entre ambos países respondía a la necesidad de regular el procedimiento vinculado al desplazamiento de trabajadores mexicanos hacia Estados Unidos, el cual obedecía a factores asociados con la oferta y la demanda laboral. Aunque desde mi punto de vista esta propuesta iba más enfocada a legitimar un fenómeno laboral histórico resultado de la creciente incapacidad de nuestro país por generar más empleos, situación que a su vez trajo como consecuencia la intensificación alarmante de los flujos migratorios hacia Estados Unidos. Dada la situación económica precaria de varias entidades federativas con larga experiencia emigratoria (Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Zacatecas, entre otras) cada vez más personas conciben al país vecino del norte como la mejor opción o alternativa de empleo.

Sin lugar a dudas el fenómeno migratorio que persiste entre México y Estados Unidos ha tenido una notable repercusión y efecto sobre la dinámica demográfica. El número de migrantes mexicanos radicados en Estados Unidos ha aumentado sistemáticamente desde la década de los sesenta en gran medida por los fuertes impactos económicos y sociales que desencadenaron las crisis económicas de 1976, 1982 y 1994—1995¹²⁸.

Gráfica 1

Población de origen mexicano y nacida en México residente en Estados Unidos 1900—2000



Fuente: www.conapo.gob.mx/publicaciones/2002/06.pdf

Para marzo de 2000 las cifras disponibles indicaban que la población nacida en México y de origen mexicano en Estados Unidos ascendía a poco más de 23 millones de personas. Actualmente, de acuerdo a los datos que la Oficina del Censo de Estados Unidos ha dado a conocer, en el país residen cerca de 25 millones de personas de origen mexicano. Del total, 9.8 millones nacieron en México, de los cuales 4.8 millones son indocumentados.¹²⁹

¹²⁸ Según los datos del Consejo Nacional de Población el flujo neto anual aumentó de poco menos de 30 mil migrantes por año a lo largo de la década de los sesenta hasta 360 mil por año durante el segundo quinquenio de los noventa, lo que indica que la magnitud de esta corriente migratoria se multiplicó más de doce veces en ese periodo, en <http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/2002/06.pdf>

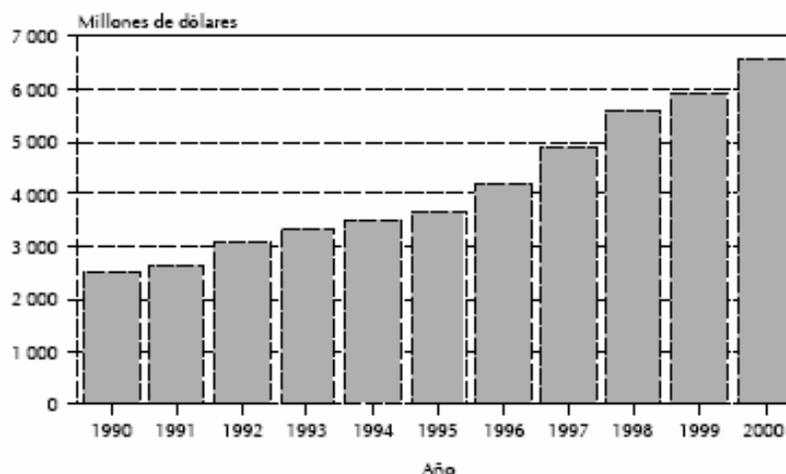
¹²⁹ <http://www.sre.gob.mx>

Podemos apreciar que este acelerado incremento en los flujos migratorios, en el que México se ha convertido en el principal emisor de migrantes, obedece a la insuficiente capacidad de la economía del país para absorber el excedente de mano de obra mexicana. Debido al escaso crecimiento económico del país en estos últimos años, no se ha propiciado o permitido la creación de nuevas fuentes de empleo. En esta forma Estados Unidos representa la válvula de escape que ha aliviado la falta de oportunidades laborales en México. Indudablemente el gobierno mexicano ha mantenido una posición muy cómoda puesto que se ha liberado momentáneamente de las continuas demandas y exigencias de una población mayoritariamente joven, además de que se han percibido ingresos económicos importantes por concepto de las remesas, que lejos de reinvertirse en la planta productiva, han representado la posibilidad de sobrevivencia de más de un millón y medio de familias mexicanas.

Si bien es cierto, uno de los objetivos primordiales de la administración de Vicente Fox ha sido el de concretar un acuerdo migratorio con Estados Unidos, empero, al margen de que con dicho acuerdo se garantizaría el respeto de los derechos de los indocumentados (algo que ha sido parte del discurso oficial que se presenta a la opinión pública), resulta innegable el hecho de que en los últimos siete años las remesas han crecido a una tasa de un 18% anual.

Gráfica 2

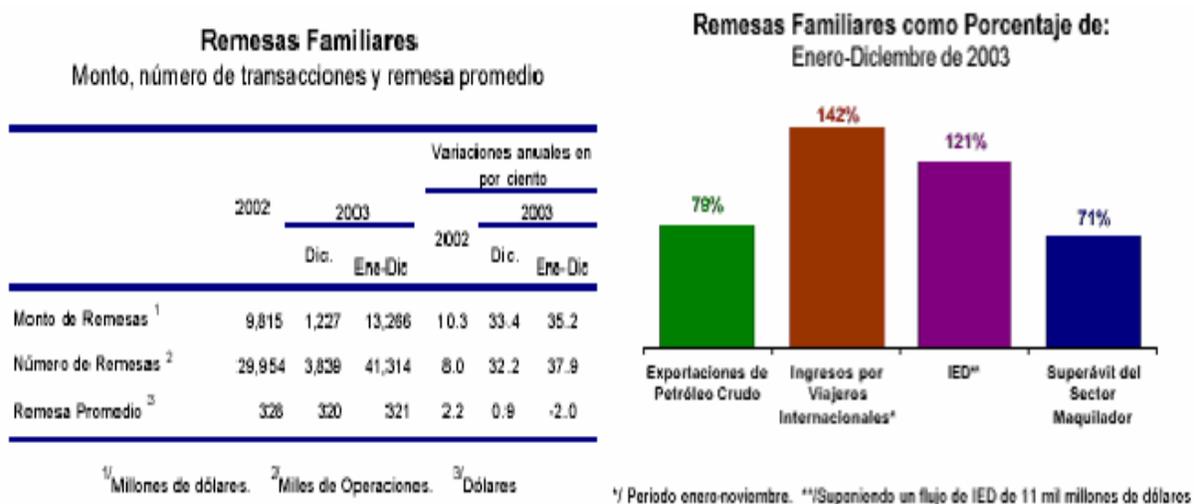
Monto de Remesas percibidas durante el periodo 1990—2000



Fuente: www.conapo.gob.mx/publicaciones/2002/06.pdf

Anteriormente las remesas se ubicaban en un lugar muy secundario como fuente de divisas, pero en el 2003 “el monto de remesas familiares (que rebasó la cifra de 13 mil 266 millones de dólares) superó a la entrada estimada de recursos al país por concepto de inversión extranjera directa y a los ingresos aportados por los viajeros internacionales”¹³⁰.

Cuadro 4 Ingresos por Remesas familiares en 2003



Fuente: www.banxico.org.mx

De acuerdo con un informe emitido por el Banco de México, en el 2003 la economía mexicana apenas creció un 1.2%, y una de las pocas actividades que mantuvo un dinamismo constante fue el consumo interno. Una de las principales causas que propiciaron el continuo movimiento del consumo fueron las remesas que percibió el país, generadas por los millones de mexicanos que tuvieron que dejar su lugar de origen en busca de empleos mejor remunerados en Estados Unidos.

Dados los datos emitidos por el Banco de México en 2003, algunos analistas económicos consideraban que para el año 2006 el monto de remesas familiares oscilaría en 20 mmd, cifra que se alcanzó dentro del periodo Enero—Septiembre de

¹³⁰ “Las remesas de los trabajadores migratorios: injusta premisa de estabilidad económica” en *Revista Ventana EBC*, México, abril—mayo 2004, p. 14

2005. Podemos darnos cuenta de que las remesas han mantenido a flote el consumo interno y la escasa actividad de la economía de nuestro país, sin embargo el potencial uso productivo de las mismas es un tanto limitado debido a que su monto se destina principalmente al mantenimiento de la economía doméstica, y las familias receptoras no vislumbran muchas opciones para renunciar a su consumo.

Por otra parte, resulta interesante el hecho de que con la legalización del flujo migratorio, uno de los objetivos de política exterior en materia migratoria de la presente administración, se seguiría manteniendo y, de cierta forma, se legitimaría el papel que las remesas juegan dentro de la economía de nuestro país. De esta manera, y atendiendo a lo anterior, el tema migratorio en México no sólo ha sido manipulado constantemente como un arma político—electoral, sino que también el mismo gobierno ha alentado y propiciado mayores flujos migratorios por los significativos beneficios económicos que se perciben a través de las remesas. Es lamentable que el posible triunfo de un candidato, o el crecimiento y la estabilidad económica del país se esté basando en la caótica situación de millones de mexicanos que, imposibilitados por mejorar sus condiciones de vida en su país de origen, se han visto obligados a emigrar a otro país que les ofrece mayores oportunidades de progreso a pesar de que día a día ponen en riesgo sus vidas al cruzar la frontera que separa a México de Estados Unidos.

Nuestro país sigue encontrándose en una situación precaria en cuanto a su recuperación económica y la posibilidad de resolver la mayor parte de los rezagos. A pesar de que la política exterior de México se ha mantenido activa y se ha logrado fortalecer las relaciones comerciales con otros países que representan oportunidades para el crecimiento del país (Estados Unidos, Japón, Unión Europea, etc.), no se han llevado a cabo reformas a nivel interno en gran parte por el constante enfrentamiento entre el poder ejecutivo y el legislativo. No por nada la OCDE y el Banco Interamericano de Desarrollo han recomendado al gobierno mexicano que obtenga consensos que le permitan llevar a cabo las reformas que se necesitan para consolidar el crecimiento de México (llámese la reforma fiscal, laboral y energética). Se menciona que México se ubica entre los países más caros en materia energética y presenta una excesiva

regulación; esto le resta competitividad al país. Se ha mermado la consecución o desempeño de tareas que beneficien al progreso nacional, por lo que es tiempo que se reanude el diálogo entre los actores políticos.

Ya no es tiempo de que el actual gobierno siga mencionando que las expectativas de crecimiento económico son cada vez mayores y que esto ha propiciado la generación de más empleos y una reducción considerable en la tasa de desempleo. La realidad del país es totalmente diferente, solo es cuestión de revisar nuevamente los cálculos del Consejo Nacional de Población que muestran que el número de migrantes que cruzan la frontera norte sigue aumentando a pasos agigantados¹³¹.

Por lo que es conveniente tener presente que mientras persista esta realidad de desequilibrios en los niveles de bienestar y desarrollo entre México y Estados Unidos, los flujos migratorios no cesarán. En este sentido nuestro país debe hacer todo lo necesario por impulsar un mayor crecimiento y desarrollo económico y social que beneficie a todos por igual y que de esta forma puedan reducirse los índices de la tasa de desempleo en México.¹³²

4.1 Alcances y Límites de la actual estrategia mexicana en materia de política exterior con relación a la problemática migratoria México—Estados Unidos

Como ya se ha señalado, Vicente Fox, desde su campaña electoral, dio a conocer planteamientos novedosos en torno a la migración los cuales podrían llevarse a cabo en el marco de una política de fronteras abiertas que se auspiciara en el seno del gobierno

¹³¹ Se calcula que unos 2.85 millones de mexicanos emigraron legal o ilegalmente a Estados Unidos entre 2000 y 2005; tan sólo en el 2003, el número de migrantes mexicanos indocumentados ascendió a más de 400 mil, en Carreño, José. "Emigraron a EU 2.85 millones de mexicanos en 5 años", *El Universal*, México, 13 de diciembre 2005, p. 1

¹³² Tan sólo en julio de 2005, el índice de desempleo de México subió a 4.04 por ciento; este aumento fue reflejo de la desaceleración de la economía mexicana en el que las metas de crecimiento para ese año pasaron de 3.8 a 3.5 por ciento, en Durán, Antonio. "Alcanza el desempleo su mayor nivel". *El Universal*, México, 20 de agosto de 2005, p. 31

estadounidense. Fox concebía la creación de una región en América del Norte que también contemplara la libre, legal, segura, y ordenada movilidad de mano de obra. Como parte de su estrategia migratoria con Estados Unidos, una de las primeras acciones de Fox en este apartado fue la creación de las oficinas gubernamentales para la Atención a Migrantes y de Asuntos Fronterizos el 1º de diciembre de 2000. Lo anterior reafirmó las intenciones de la administración foxista de darle una prioridad central y atención especial al asunto migratorio.

En lo que respecta a la Oficina de Atención a Migrantes, su principal objetivo consistiría en atender las necesidades y preocupaciones más apremiantes de los mexicanos que abandonaban su lugar de origen en busca de mejores oportunidades y condiciones de vida en Estados Unidos. Asimismo, esta oficina buscaría informar a los migrantes mexicanos sobre sus derechos y los procedimientos a seguir para hacerlos valer. Otra de las funciones de esta oficina se abocaría en el diseño e implementación de proyectos productivos complementados con canales de comunicación de primer nivel con la finalidad de apuntalar y potenciar las oportunidades de vida digna y de desarrollo sustancial para los migrantes. Las actividades que realizaría esta oficina estarían plenamente coordinadas con la encargada de trabajar en los asuntos fronterizos, la cual principalmente se abocaría a la construcción de mecanismos y delineación de recomendaciones y propuestas enfocados a propiciar el crecimiento y desarrollo de las comunidades fronterizas, además de atender aspectos vinculados con el crimen organizado, narcotráfico y violencia en esas entidades.

Posteriormente, el 10 de agosto de 2002, Vicente Fox anunció la instrumentación de un proyecto que incluiría la coordinación de nueve Secretarías de Estado que elevaría a un nuevo nivel la estrategia consistente en la protección de los migrantes mexicanos, la cual se convertiría en una Alta Misión de Estado¹³³. Este proyecto complementarí la primera fase, consistente en la creación de las dos oficinas previamente abordadas, donde el gobierno mexicano empezó a atender de manera directa a nuestros connacionales. La segunda etapa, que se puso en marcha en el 2002, se materializó

¹³³ <http://presidencia.gob.mx/foxcontigo/?contenido=3476&pagina=15>

con la creación del Consejo Nacional para las Comunidades de Mexicanos en el Exterior, el cual representaba uno de los pasos más importantes que propiciaría el estrechamiento de los lazos y la edificación de una nueva relación entre el gobierno mexicano y las comunidades mexicanas en el extranjero.

Una de las características del Consejo Nacional es que las nueve Secretarías de Estado que participarían en esta segunda fase representarían los temas fundamentales de interés de los mexicanos que radicaban en el extranjero. Entre estos temas se contemplaron los siguientes: salud, educación, desarrollo social, deporte, agricultura, vivienda, transferencia de recursos financieros (específicamente en materia de remesas¹³⁴), y creación de negocios dentro y fuera de México. La estructura del Consejo Nacional contaría con la inclusión de la Coordinación Nacional de Oficinas Estatales de Atención a Migrantes (CONOFAM), la cual agrupaba a las oficinas de 29 gobiernos estatales¹³⁵ responsables de los programas de atención a migrantes.

Básicamente con la adhesión del CONOFAM se mejoraban los canales de comunicación entre el Gobierno Federal, los Estados y los municipios, lo cual propiciaría a la larga un mayor nivel de coordinación en los proyectos que se concretizaran para atender los problemas que padecían los migrantes mexicanos en Estados Unidos y en sus comunidades de origen.

El Consejo Nacional también integraría redes con los Clubes que tenían los Estados de la República Mexicana en Estados Unidos, los cuales en su totalidad sumaban más de 600. Estos clubes representarían un gran apoyo para aterrizar los proyectos que se

¹³⁴ El gobierno de Fox se abocó en la delineación de un programa orientado a facilitar el envío de remesas de mexicanos en el exterior a un bajo costo y accesible, además de promover la inversión de capitales de migrantes en zonas de extrema pobreza procurando que nuestros connacionales invirtieran en las regiones de donde eran originarios, en SRE, "Aprueba la Comisión de Derechos Humanos de la ONU dos iniciativas mexicanas sobre migrantes". *Comunicado de prensa*, México, 25 de abril de 2001, 076/01

¹³⁵ La CONOFAM integra a los siguientes 29 Estados de la República: Aguascalientes, Chihuahua, Baja California, Campeche, Chiapas, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Durango, Estado de México, Guerrero, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, en www.conofam.org

estructuraran bajo la égida del Consejo Nacional, y al mismo tiempo funcionarían como un vehículo para conocer las necesidades de los migrantes mexicanos.

Por otra parte, el respaldo fundamental del Consejo Nacional descansaría en los 47 consulados mexicanos en Estados Unidos, los cuales se encargarían de velar por los derechos y los intereses de nuestros connacionales. Para el gobierno de Fox el fortalecimiento del sistema consular era una prioridad debido a que a través de los consulados se pretendían encauzar los proyectos y acciones destinadas a atender a las comunidades mexicanas en el exterior. Asimismo, una de las tareas principales de los consulados consistiría en asistir y apoyar a los migrantes con la finalidad de que tuvieran una mayor presencia en el lugar donde residían, a la par de que se buscaría estrechar los nexos de éstos con sus comunidades de origen en México.

Otra de las iniciativas de Fox destinadas a la protección de los migrantes mexicanos en Estados Unidos lo constituyó la matrícula consular, la cual fungía como un documento oficial de identificación expedido por el gobierno mexicano para aquellos connacionales que radicaban en el exterior, sin importar el estatus legal de su residencia. Esta matrícula consular podía ser solicitada en los 47 consulados de México en Estados Unidos, y en las oficinas consulares alrededor del mundo. Eran cuatro los requisitos que debían cubrirse para obtener dicho instrumento de identificación:

- ◆ *Comprobar la nacionalidad mexicana:* Para cubrir este requisito podrían presentarse los siguientes documentos: acta de nacimiento, certificado de la nacionalidad mexicana, carta de naturalización o pasaporte mexicano.
- ◆ *Presentar un documento de identificación oficial:* Este podría ser un documento expedido por autoridades mexicanas (cartilla militar, credencial de elector, pasaporte o licencia de manejo), o estadounidenses (licencia de manejo, comprobante de estudios, pasaporte, credencial estatal, entre otros).
- ◆ *Presentar un comprobante de domicilio dentro del distrito consular:* Este documento podría ser un recibo de pago de servicios como agua, electricidad, gas, teléfono o renta. La credencial estatal y la licencia de manejo también

podían utilizarse para cubrir este requisito siempre y cuando contara con una dirección local.

- ◆ *Pagar la cuota de emisión del documento:* El costo estimado de la matrícula se fijó en 26 dólares con una vigencia de 5 años. El pago se debía realizar en la caja del consulado una vez que se hubiesen recibido y aprobado los documentos del solicitante ¹³⁶.

La puesta en marcha de este ambicioso programa mexicano se concibió como un logro trascendental que formaba parte de la actual estrategia de la administración de Vicente Fox para alcanzar la concreción de un acuerdo migratorio entre México y Estados Unidos, debido a que la matrícula tuvo una buena aceptación entre las autoridades estadounidenses y las fuerzas policíacas de las diferentes localidades¹³⁷. Dada la gestión que desempeñó México, vía sus consulados en Estados Unidos, consiguió que en varios estados de la Unión Americana la matrícula consular fuera reconocida como un documento de identificación que beneficiaría a millones de mexicanos que se veían imposibilitados para realizar ciertos trámites puesto que no contaban con un documento oficial de identidad. Durante el primer semestre del 2002, la red consular mexicana en Estados Unidos expidió más de 488 mil matrículas a los migrantes mexicanos; para julio de 2004 se habían expedido alrededor de 2,214,738, por lo cual se estimaba que cerca de 4 millones de mexicanos contaban con esta tarjeta de identificación.

El gobierno de Fox impulsó una medida más para facilitar la aceptación de este documento de identificación en un mayor número de Estados en la Unión Americana. Esta medida fue la inclusión de la Matrícula Consular de Alta Seguridad (MCAS) la cual se empezó a expedir a partir de marzo de 2002. La MCAS contaba con un nuevo

¹³⁶ http://www.protocolo.com.mx/articulos.php?id_sec=3&id_art=1023&id_ejemplar=16

¹³⁷ En julio de 2003, el Departamento del Tesoro de Estados Unidos realizó una encuesta vía Internet para obtener comentarios sobre las reglas de aceptación de matrículas consulares en los bancos. El Departamento recibió aproximadamente 24,000 opiniones, 83% de las cuales fueron a favor de la aceptación de la matrícula consular para abrir cuentas bancarias. Para julio de 2004, las matrículas consulares habían sido aceptadas por 178 instituciones bancarias, 1180 agencias de policía, 377 ciudades, y 163 condados. En 33 estados de la Unión Americana al menos 1 autoridad reconocía a la matrícula consular como identificación oficial, y en 12 de ellos se aceptaba como uno de los documentos requeridos para obtener una licencia de manejo, en <http://www.ime.gob.mx>

formato y tecnología de punta la cual incluía 13 medidas de protección para impedir falsificaciones. Estas medidas de seguridad comprendían una fotografía digitalizada, banda magnética que agilizaba la obtención de datos actualizados, hologramas, sellos de protección, logotipos ultravioleta, texto codificado, entre otras.

El gobierno mexicano enumeró los beneficios principales que resultarían a través de la utilización de la Matrícula Consular de Alta Seguridad, los cuales se mencionan a continuación:

- 1) Permite a los mexicanos tener un documento de identificación portátil.
- 2) Facilita el acceso de los mexicanos a los servicios de atención y protección consular.
- 3) Permite a las autoridades mexicanas localizar a los mexicanos en el exterior más fácilmente y proporcionar información a sus familias.
- 4) En caso de accidente, fallecimiento, arresto o detención, la policía puede identificar a la persona, informar a sus familiares, y cumplir con los trámites de manera más fácil y rápida.
- 5) Las matrículas son aceptadas por un gran número de instituciones bancarias como documento de identificación para abrir una cuenta de banco. Gracias a ello, las instituciones financieras se han convertido en excelentes alternativas para el envío de remesas a un costo más bajo¹³⁸. Asimismo, tener una cuenta de banco en Estados Unidos permite a las personas que laboran en ese país proteger su dinero y ahorrar parte de su salario, además de que constituye el primer paso para establecer un historial de crédito en ese país.
- 6) La matrícula es útil como documento de identificación para entrar a ciertos establecimientos o edificios públicos, obtener licencias de manejo en algunos

¹³⁸ Uno de los beneficios directos de la aceptación de las MCAS por instituciones bancarias y financieras en Estados Unidos ha sido la reducción significativa del costo de envío de remesas debido a que, si revisamos los datos presentados por el gobierno mexicano, gracias a las transferencias bancarias se ahorraron 700 millones de dólares que antes hubieran quedado en manos de los intermediarios y que pudieron canalizarse a las familias mexicanas. Otro punto a destacar es que la posibilidad de apertura de cuentas bancarias por medio de la matrícula consular también ha contribuido a la desaparición de mercados financieros informales y ha reducido los costos de transacciones monetarias para los mexicanos en Estados Unidos, en http://www.ime.gob.mx/noticias/boletines_tematicos/bol10.doc

Estados, registrar a los niños en escuelas, y tener acceso a algunos servicios públicos.

- 7) Este documento también tiene reconocimiento y validez en México y es aceptado por 24 Estados de la República Mexicana, el IFE, las autoridades migratorias, y las aerolíneas¹³⁹.

La promoción y aceptación de la matrícula consular ha sido uno de los aciertos más exitosos que ha tenido el gobierno de Vicente Fox en beneficio de las comunidades en el exterior puesto que les ha permitido tener acceso a servicios públicos que antes les eran negados por la falta de una identificación oficial, a la par de que las ha integrado más a su país de residencia.

Sin embargo, uno de los retos que ha enfrentado el gobierno foxista ha sido la puesta de trabas por parte de algunos Estados de la Unión Americana, como California y Arizona, quienes han rechazado enfáticamente a la matrícula consular como un instrumento de identificación. Aún y cuando la MCAS no interfiere de ninguna manera en la aplicación de las leyes migratorias de Estados Unidos, debido a que no constituye una forma de regularización del estatus migratorio de quien la porte, algunas autoridades estadounidenses consideran que los Estados que aprueban dicho documento de identificación están apoyando la migración ilegal facilitándoles el camino hacia la ciudadanía estadounidense. México ha seguido defendiendo la matrícula consular insistiendo en que ésta sea respetada como un medio de identificación en Estados Unidos. En una de las declaraciones que hiciera el canciller Luis Ernesto Derbez al respecto señaló lo siguiente:

“El Gobierno de México no va a quitar el dedo del renglón, la matrícula es un instrumento no solamente garantizable y garantizado en cuanto a su seguridad, sino un instrumento que le permite a nuestros ciudadanos cada día más obtener resultados positivos”¹⁴⁰

¹³⁹ *Ibidem*

¹⁴⁰ Cerda, Arturo. “México defenderá matrícula consular: Derbez”. *Noticieros Televisa*, México, 28 de septiembre 2004

Lo que los gobiernos de los Estados de la Unión Americana que están en contra de la matrícula consular no han considerado, es que este documento de identificación no tiene ninguna relación con el derecho soberano e irrestricto de Washington para determinar quien puede o no puede tener acceso al país. En mi opinión, uno de los impactos más evidentes de la emisión de las matrículas consulares ha sido la facilitación del contacto de los migrantes mexicanos con las instituciones y negocios estadounidenses puesto que ha incrementado la confianza de los portadores para interactuar con las autoridades y miembros de la localidad donde residen; lo cual a su vez se traduce en una mayor integración a la sociedad y en mejores condiciones de vida dado el acceso a un gran número de servicios mediante la portación de la MCAS.

Ahora bien, otra de las iniciativas de Vicente Fox dentro de su política migratoria fue el establecimiento del controversial *Programa Vete Sano, Regresa Sano* en mayo de 2001, el cual formaría parte esencial del Programa Nacional de Salud 2001-2006. Este programa estaba enfocado a atender la demanda de servicios de salud a las familias de migrantes, y tenía como objetivo medular contribuir y proteger la salud de las familias de migrantes en su lugar de origen, en el traslado y en su lugar de destino nacional e internacional. Dentro de la propuesta operativa del programa se planteaba una migración interna e internacional en el marco de una perspectiva de equidad de género; asimismo, promovía la creación de una cultura del autocuidado de la salud, y una atención preventiva en el lugar de origen, tránsito, destino y retorno. Se plantearon cuatro objetivos específicos del *Programa Vete Sano, Regresa Sano*, a saber:

- ◆ Desarrollar sistemas de información para la salud a los migrantes por medio de sus organizaciones.
- ◆ Otorgar atención médica a los migrantes en las unidades del sector salud en el lugar de origen, traslado y destino.
- ◆ Realizar acciones de prevención de enfermedades en dos modalidades: dentro del programa permanente y en las Semanas Nacionales de Salud.
- ◆ Establecer convenios de cooperación bilateral México—Estados Unidos (migración externa) e interestatales (migración interna).

Desde su creación, este programa se puso en marcha en nueve Estados de la República Mexicana (Guanajuato, Jalisco, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Guerrero, Baja California, Michoacán y Veracruz), y para el 2004 se hizo extensivo a un total de 31 entidades federativas. La instauración del programa, y su posterior instrumentación, tenía como base cuatro estrategias de acción claves bajo la óptica de prevención y promoción de la salud. Estas cuatro estrategias se mencionan a continuación:

- ◆ Brindar y facilitar el acceso a la información básica que oriente y asista a los migrantes.
- ◆ Desarrollo y consecución de campañas bilingües con relación a la morbilidad.
- ◆ Capacitar a los líderes de las familias migrantes en torno a la sensibilización y el autocuidado de la salud.
- ◆ Brindar atención médica y preventiva apoyada en la estrategia de Línea de Vida y el Sistema de Cartillas Nacionales de Salud¹⁴¹.

Básicamente el *Programa Vete Sano, Regresa Sano* buscaba recoger las preocupaciones más apremiantes de los migrantes y de sus familias, y sus estrategias estaban destinadas a atender las necesidades de este sector de la población generando una cultura del autocuidado de la salud. El punto del programa que generó ciertas críticas fue que mediante éste se distribuirían 200 mil 'cajitas de sobrevivencia' a los inmigrantes potenciales. Estas cajitas contenían información acerca de los riesgos a los que podrían enfrentarse aquellos individuos que intentaran cruzar la frontera. Además, se adjuntaban algunas medicinas preventivas como antídotos para mordeduras de víboras, sueros orales, tabletas de rehidratación, botiquín de primeros auxilios, comida seca, e incluso preservativos.

Algunos grupos antiinmigrantes en Estados Unidos mostraron su inconformismo ante este tipo de programas que estaban siendo coordinados en la política migratoria mexicana argumentando que el gobierno de Fox estaba promoviendo la migración ilegal.

¹⁴¹ <http://www.saludmigrante.salud.gob.mx/acciones/vesano.htm>

Por su parte, Fox se defendió de este tipo de críticas y acusaciones asegurando que desde hace diez años el Instituto Mexicano del Seguro Social había estado distribuyendo botiquines de primeros auxilios en los consulados fronterizos y en las zonas rurales mayormente expulsoras de migrantes¹⁴². Sin embargo, no sólo el *Programa Vete Sano, Regresa Sano* generó controversias en el país vecino del norte, sino también la publicación, por parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores, de una historieta denominada *Guía del Migrante Mexicano*.

Esta historieta de 32 páginas fue publicada en diciembre de 2004, y se imprimieron cerca de un millón y medio de ejemplares. En su contraportada se señalaba que la *Guía del Migrante Mexicano* no pretendía promover el cruce de mexicanos indocumentados a Estados Unidos; en las páginas posteriores se trataba de advertir a los inmigrantes sobre los peligros y los riesgos a los que incurrirían al cruzar por zonas de alto riesgo en la frontera norte. Aunado a lo anterior, en la historieta se indicaba que existían medios legales para entrar al país vecino del norte puesto que se hacía la recomendación de que la manera más segura de ingresar a Estados Unidos era con la obtención previa de un pasaporte y de una visa que fuese expedida por la autoridad estadounidense correspondiente. También se aconsejaba a los migrantes mexicanos a que no se resistieran a los arrestos ni enfrentaran a los agentes de la patrulla fronteriza; se les trataba de disuadir para que no contrataran a *polleros* o contrabandistas de personas, y que no cruzaran con ‘paquetes’ que les fueran entregados por personas desconocidas.

Esta *Guía del Migrante Mexicano* causó un gran revuelo en diversos sectores de la sociedad estadounidense; varios grupos antiinmigrantes se encargaron de dar a conocer la versión en inglés de la historieta con el título *Traducción del manual de la invasión mexicana*, con la finalidad de que el gobierno de Estados Unidos pusiera un alto a la distribución de esta guía bajo el argumento de que dicho documento era un mecanismo planeado para auspiciar o alentar la flagrante violación de las leyes migratorias de su país.

¹⁴² Vereza, Mónica. *Op. Cit.* p. 214

Sin embargo, México en reiteradas ocasiones defendió la publicación de esta guía, e incluso se autorizó la reimpresión de la historieta para enero de 2005. Si se revisa detenidamente el contenido de la *Guía del Migrante Mexicano*, encontraremos que efectivamente no buscaba promover una migración ilegal, sino que el documento iba enfocado en alertar a los connacionales que pretendieran cruzar la frontera de manera indocumentada sobre los riesgos físicos y legales y, sobre todo, iba más encaminado a informarles sobre sus derechos, y presentaba una guía de los consulados mexicanos en Estados Unidos donde podrían acudir.

Particularmente estas dos iniciativas impulsadas por Vicente Fox (*Programa Vete Sano, Regresa Sano y Guía del Migrante Mexicano*) reflejaban el interés que su gobierno estaba poniendo para garantizar y salvaguardar el bienestar de las comunidades mexicanas en el extranjero. La instauración de esas medidas cumplía el objetivo de redoblar los esfuerzos y crear mecanismos nuevos y eficaces para la protección de los derechos humanos de los migrantes mexicanos, así como evitar un mayor número de muertes de aquellos que se arriesgaran a cruzar una frontera llena de peligros.

Quedaba muy claro que para la administración foxista la estrategia migratoria de México destinada a solucionar la prevaleciente problemática migratoria con Estados Unidos, debía en una primera instancia lograr avances en la elaboración, regulación, coordinación y administración de programas de apoyo y protección para los migrantes mexicanos, proporcionándoles al mismo tiempo información oportuna y precisa para mejorar su calidad de vida fuera de su país de origen. Otro punto al cual debía ponérsele atención era la urgente necesidad de promover el desarrollo y el crecimiento de las economías de aquellas entidades federativas caracterizadas por su alto índice de expulsión de migrantes para que de esta forma se redujeran significativamente los flujos migratorios de México hacia Estados Unidos.

La estrategia migratoria de la actual administración contenía programas e iniciativas que estaban orientados a brindar todos los beneficios posibles a los migrantes mexicanos, ya fuese en sus lugares de origen como en el tránsito de la frontera. Una vez que se

pusieran en marcha dichas iniciativas, se empezaría a trabajar conjuntamente con Estados Unidos encontrando puntos de convergencia en torno al asunto migratorio para impulsar acuerdos benéficos para ambos países. De los gobiernos mexicanos anteriores ninguno había logrado poner en la mesa de negociaciones con Estados Unidos una propuesta migratoria tan ávida que buscaba encauzar junto con Washington un proyecto de regularización del estatus migratorio y la situación laboral de los trabajadores mexicanos, a la par de que se enfatizaría en la importancia de canalizar los flujos migratorios en un marco legal, seguro y ordenado.

En virtud de la reunión sostenida por los mandatarios de México y Estados Unidos, Vicente Fox y George Bush respectivamente, en febrero de 2001, se planteó la posibilidad de solucionar la problemática migratoria de ambos países bajo una nueva óptica alentando la creación de mecanismos de cooperación eficaces que brindara oportunidades y beneficios mutuos. La presentación de propuestas migratorias entre ambos países encajaba en un proceso optimista que fue aprehendido como un ejercicio de responsabilidad compartida en el que tanto México como Estados Unidos debían asumir sus responsabilidades en torno a la intensificación paulatina de los flujos migratorios ilegales.

Las potenciales soluciones que se dieran al respecto debían surgir de las negociaciones bilaterales inherentes a dicho proceso, las cuales tendrían lugar en el seno de un Grupo de Trabajo de Alto Nivel sobre Migración, cuyas reuniones se abocarían en cinco temas medulares: Seguridad Fronteriza; Promoción del desarrollo económico en las zonas expulsoras de migrantes; Aumento en el número de visas para mexicanos; Regularización para indocumentados; y Establecimiento de un programa de trabajadores huéspedes.

Como podemos apreciar, esos cinco puntos a tratar en la mesa de negociaciones del Grupo de Trabajo de Alto Nivel sobre Migración eran las mismas propuestas contenidas en la política migratoria del gobierno de Fox. Lo anterior representaba un logro para México porque por primera vez se tratarían directamente con Estados Unidos aquellos

puntos que reportaban mayor interés para nuestro país. El reto para México consistiría en convencer a Estados Unidos de que era de extrema urgencia trabajar en esos rubros para obtener una solución justa y propicia para ambos países.

Aún y cuando la concreción de un acuerdo migratorio con Estados Unidos se veía cada vez más cercana, los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 constituirían el principal límite que la estrategia migratoria mexicana debía de sortear a fin de alcanzar la materialización de sus cinco propuestas. El gobierno mexicano ya no sólo debía enfrentar las constantes críticas y acusaciones de los grupos antiinmigrantes y de algunos Estados de la Unión Americana en torno a sus programas e iniciativas en materia migratoria, sino que desde ese momento debía reconocer que ya no podía seguir defendiendo un proyecto migratorio que ya no interesaba a un país que colocaba como prioridad central de su gobierno la lucha contra el terrorismo y el reforzamiento de la seguridad nacional.

Dados los acontecimientos terroristas del 11 de septiembre, el gobierno estadounidense se abocó principalmente a los temas de lucha contra el terrorismo, seguridad fronteriza y administración de la frontera, dejando en un tercer plano el asunto migratorio. Los avances que se alcanzaron en materia de migración estaban estrechamente vinculados a la seguridad fronteriza bajo la política de que se hiciera distinción entre migrantes legítimos y posibles terroristas que pusieran en riesgo la seguridad nacional de Estados Unidos. Lo que se consiguió en el marco de la nueva dirección que tomarían las acciones de Washington, fue la intensificación de la cooperación entre México y Estados Unidos en materia de seguridad fronteriza en virtud de la cual se lograron desarticular redes de *polleros* que burlaban la frontera del país vecino del norte.

Una de las iniciativas que se concretaron, y la cual causó una gran controversia en México, fue el *Plan de Acción para la Cooperación y Seguridad Fronteriza*, el cual fue firmado entre México y Estados Unidos en junio de 2001. Dentro de los lineamientos contemplados en este plan, se autorizaba la utilización de armas no letales para que la patrulla fronteriza respondiera a las posibles agresiones que pudiera recibir por parte de

los migrantes indocumentados. Esta permisividad del gobierno mexicano en cuanto a aceptar una medida que preveía ataques directos en contra de los migrantes mexicanos fue seriamente condenada por la opinión pública en México, e incluso la Comisión Permanente del Congreso mexicano citó al canciller Derbez a que realizara una comparecencia en la que debía de exponer la supuesta efectividad de la utilización de balas de pimienta en lugar de armas letales para la detención de los indocumentados mexicanos en la frontera. En dicha comparecencia, Derbez justificó la suscripción de este plan bajo el argumento de que lo que se pretendía evitar era la muerte de los indocumentados, a la par de que se estarían preservando sus derechos humanos.

Empero, las justificaciones del canciller no fueron suficientes para que los legisladores dieran su visto bueno a un plan que, sin duda, violaba los derechos humanos de los migrantes puesto que, aún y cuando estas armas serían utilizadas por las autoridades de la Patrulla Fronteriza para defenderse de las posibles agresiones que pudiesen recibir, durante la aplicación del plan de acción se dieron a conocer casos en que estas armas estaban siendo utilizadas indiscriminadamente con la finalidad de disuadir la entrada de más ilegales a territorio estadounidense.

A raíz de estos hechos, tanto la Comisión Permanente como la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado plantearon la suspensión inmediata del plan de acción. Empero, la Cancillería hizo caso omiso de la recomendación hecha por ambas comisiones y, no sólo no revocó el plan de acción, sino que reiteró su decisión de seguir trabajando con el gobierno estadounidense a fin de que se emplearan otro tipo de armas no letales en la frontera. Sin lugar a dudas, para muchos sectores del país, menos para la Cancillería mexicana, era esencial que se llevara a cabo una revisión del plan partiendo del principio de reciprocidad entre ambos países, el cual debería de ir complementado con la instauración de programas regionales que resolvieran oportunamente la magnitud del flujo migratorio.

Esta actitud que asumió la Cancillería mexicana puede explicarse en función de la coyuntura hostil en la que estaba insertada la estrategia migratoria mexicana dadas las

nuevas prioridades de Estados Unidos. En ese sentido, nuestro país empezó a adoptar una postura permisiva y receptiva ante las iniciativas y proyectos que impulsaba Washington, todas ellas destinadas a reforzar la seguridad fronteriza y a combatir el terrorismo.

La estrategia migratoria de México pasó de ser activa y propositiva, a una pasiva y servil a los intereses de Estados Unidos. Aunque, con el objeto de que no surgieran más controversias como lo que se suscitó con el *Plan de Acción para la Cooperación y Seguridad Fronteriza*, uno de los puntos que el gobierno mexicano siguió defendiendo fue la protección de los derechos humanos de nuestros connacionales, quienes fueron presa de las redadas que se llevaron a cabo en varios Estados de la Unión Americana.

Uno de los proyectos que se lograron establecer de manera conjunta en este apartado fue la consecución de un *Programa de Repatriación Bilateral Voluntario*. El antecedente de este programa fue el *Memorándum de entendimiento sobre la repatriación segura, ordenada, digna y humana de nacionales mexicanos* suscrito en febrero de 2004 por el secretario de Seguridad Interna de Estados Unidos, Tom Ridge, y el secretario de Gobernación de México, Santiago Creel.

El primer *Programa de Repatriación Bilateral Voluntario* fue puesto en marcha del 2 de julio al 30 de septiembre de 2004 en el corredor Sonora—Arizona, el cual sigue siendo considerado como la principal zona de riesgo de muerte de indocumentados dadas las terribles condiciones climáticas y la topografía del terreno. A través de este programa, se iniciaron las primeras repatriaciones de ilegales quienes por su propia voluntad se acogieron al mismo.

Sin embargo, se denunciaron casos en los que se evidenciaba que este programa de repatriación no tenía nada de voluntario debido a que algunos indocumentados fueron presionados para acogerse al programa. Estas anomalías reflejaron el mal trabajo que estaban realizando los consulados mexicanos puesto que no supieron informar eficazmente sobre los alcances de dicho programa a los connacionales. A pesar de

estas eventualidades, al concluir el periodo del programa se logró el objetivo de permitir la repatriación de alrededor de 14,071 migrantes indocumentados, y de evitar un incremento en el número de muertes en el corredor Sonora—Arizona, además de que se obtuvo un mayor control de las entradas de alto riesgo¹⁴³.

A raíz del éxito del programa, para el periodo comprendido entre el 10 de junio al 30 de septiembre de 2005 se impulsó el segundo *Programa de Repatriación Voluntaria*, el cual volvería a instrumentarse en el corredor Sonora—Arizona con el fin último de evitar las muertes de los mexicanos indocumentados que intentaran atravesar hacia Estados Unidos por esta zona desértica. Al finalizar este segundo programa, el Instituto Nacional de Migración (INM) señaló que había habido un incremento sustantivo de repatriaciones en comparación con el primer programa, debido a que fueron deportados más de 20 mil indocumentados y en todos los casos se respetó su decisión voluntaria de regresar a su país de origen.

Si bien, es cierto que los dos *Programas de Repatriación Voluntaria* representaron un importante avance en torno al tema migratorio debido a que generaron un nuevo nivel de entendimiento bilateral para solucionar la problemática migratoria, sin embargo lamentablemente las propuestas contenidas en la estrategia de migración estructurada durante el primer año de gobierno de Vicente Fox, debían esperar tiempos mejores o replantearse en función de los intereses de Estados Unidos para lograr avances sustantivos para México.

La nueva estrategia migratoria que debería impulsar el gobierno foxista de ahora en adelante no podría obviar la actual política de *sellamiento fronterizo* que encauzaba, a partir de los ataques terroristas de 2001, las acciones de Estados Unidos, y la cual dificultaba drásticamente el logro de uno de los objetivos clave de la política exterior foxista: la concertación de un Acuerdo Migratorio con Estados Unidos.

¹⁴³ Arvizu, Juan. “Repatriarán por avión a 15 mil ilegales”. *El Universal*, México, 8 de junio de 2005, p.14

4.2 Postura del gobierno mexicano ante la política de *sellamiento fronterizo* estadounidense

Los ataques terroristas que cimbraron el bienestar y la seguridad nacional de Estados Unidos, propiciaron serias modificaciones en las prioridades de Washington, las cuales se centraron desde ese momento en la lucha contra el terrorismo y la urgente necesidad de reforzar la seguridad en las fronteras. La migración dejó de ser un asunto de primer orden dentro de la agenda política de Estados Unidos; la frontera dejó de ser concebida como un problema social y económico debido a que ésta se convirtió en un problema de seguridad nacional.

La aprehensión de la frontera como un problema de seguridad nacional provocó el endurecimiento del discurso contra los migrantes en el seno de los altos círculos políticos en Washington, los cuales, junto con la venia de importantes sectores de la opinión pública estadounidense, introdujeron y aprobaron una serie de medidas restrictivas a la migración destinadas a sellar la frontera. La posible infiltración de terroristas a través de una frontera porosa ponía en alerta máxima a una nación que ya había sido presa del terrorismo internacional.

Después del 11 de septiembre de 2001, nuestro país definió una postura de total apoyo a Estados Unidos en su lucha contra el terrorismo internacional, al asistirle el derecho de legítima defensa. México se mostró decidido a colaborar estrechamente con Estados Unidos y con Canadá a fin de mejorar el control de las fronteras, facilitar el intercambio de información, y propiciar el establecimiento de mecanismos y procedimientos comunes en materia aduanera y fronteriza. Sin embargo, el gobierno mexicano siguió centrándose en el aspecto migratorio dadas sus intenciones de concretar un acuerdo en este asunto con Estados Unidos, a pesar de que era evidente que las prioridades de Washington eran otras, las cuales estaban incluidas en su nueva política de *refronterización* o, en otras palabras, de *sellamiento fronterizo*.

A partir del 11 de septiembre de 2001, la frontera se ha convertido en un tema sumamente complejo y controversial tanto para México como para Estados Unidos. Bajo el argumento de que a través de la frontera pueden infiltrarse terroristas que atenten contra la seguridad nacional de Estados Unidos, el gobierno de Bush no ha dejado de emitir iniciativas que comprenden la promoción de leyes que criminalizan la entrada ilegal de migrantes, el reforzamiento de la frontera a través de la construcción de muros, e incluso la militarización de sus fronteras con la finalidad de reforzar la vigilancia fronteriza.

El temor que tiene Estados Unidos de que presuntos terroristas ingresen a su territorio mediante la frontera sur, se incrementó aún más con la oleada de violencia e inseguridad que se desató en las ciudades fronterizas mexicanas por bandas de narcotraficantes que se disputaban el control del tráfico de drogas. Esta escalada criminal generó una gran tensión entre México y Estados Unidos lo cual degeneró en el cierre temporal del consulado estadounidense en Nuevo Laredo a finales de julio de 2005, y la declaración en agosto de ese año de un estado emergencia en ocho condados fronterizos de Nuevo México y Arizona¹⁴⁴. Estas represalias adoptadas por Estados Unidos contra México pusieron en evidencia la incapacidad del gobierno mexicano por controlar a esos grupos delictivos y frenar la violencia que se había desatado en las ciudades fronterizas de nuestro país.

A raíz de estos sucesos que se desencadenaron al norte de nuestro país, “el tema migratorio se entremezcló con el tema de la seguridad interior de Estados Unidos y la violencia del crimen organizado en la frontera de México”¹⁴⁵. Lo anterior trajo como consecuencia que los grupos conservadores de extrema derecha en Estados Unidos exigieran la promoción de leyes que incrementaran el control en la frontera sur para impedir la entrada ilegal de criminales y castigar a los empleadores de indocumentados.

¹⁴⁴ Carreño, José. “Estado de emergencia en Nuevo México”. *El Universal*, México, 13 de agosto de 2005, p. 16

¹⁴⁵ Hernández, Ángel. “Bush responde con mano dura”. *Revista Vértigo*, México, 21 de mayo de 2006, p. 14

El gobierno estadounidense ha recibido con beneplácito estas medidas porque todas ellas buscan solucionar los problemas del sistema de inmigración actual que han provocado que el país no tenga un control total de sus fronteras, y que, por ende, muchas personas entren clandestinamente a Estados Unidos. El gobierno mexicano tan sólo se ha limitado a expresar su inconformismo ante el recrudecimiento de las leyes migratorias de Estados Unidos en contra de los inmigrantes mexicanos, pero no ha ido más allá de la presentación de notas diplomáticas y del rechazo y condena de las actividades perpetuadas por grupos antiinmigrantes como el *Minuteman*.

La reciente aprobación de la iniciativa de reforma migratoria HR—4437 por la Cámara de Representantes en Estados Unidos, la cual criminaliza a los inmigrantes indocumentados y a sus empleadores, ha sido justificada y, de cierta forma, apoyada por George Bush quien en uno de sus últimos discursos en torno a la reforma migratoria expresó lo siguiente:

“La inmigración ilegal ejerce presión en las escuelas públicas y hospitales, en los presupuestos estatales y locales, y trae crimen a nuestras comunidades. Éstos son problemas reales (...) por lo que Estados Unidos debe proteger sus fronteras (...). La frontera debe estar abierta al comercio y la inmigración legal, y cerrada a los inmigrantes ilegales, como también a los criminales, narcotraficantes y terroristas”¹⁴⁶.

La necesidad imperiosa por proteger la frontera explica la presentación de un nuevo *Programa de Seguridad Fronteriza*¹⁴⁷ que propuso recientemente el gobierno de Bush el pasado 15 de mayo de 2006, en el cual se ha manejado la construcción de muros altamente tecnológicos en las vías urbanas, la edificación de un nuevo sistema de

¹⁴⁶ <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2006/05/20060515-8.es.html>

¹⁴⁷ Este programa es uno de los 5 puntos que comprende la reforma migratoria integral que propuso el presidente Bush. En cuanto a los demás puntos, el segundo plantea la creación de un programa de trabajadores huéspedes que crearía una vía legal para que los trabajadores extranjeros ingresaran a Estados Unidos de manera ordenada por un periodo limitado de tiempo. Asimismo, respecto a los puntos 3,4 y 5 se habla de lograr que los patrones se responsabilicen de los empleados que contratan; reconocer que millones de indocumentados ya están aquí, y honrar la tradición de su país como uno de inmigrantes, en Carreño, José. “Bush presenta plan para controlar la migración”. *El Universal*, México, 16 de mayo de 2006, p. 1

carreteras para facilitar el patrullaje, y la instauración de cercos o barreras en las zonas rurales. Asimismo, este programa plantea la utilización de detectores de movimiento, cámaras infrarrojas, y aeronaves no tripuladas para detectar oportunamente y evitar los cruces ilegales.

Este programa complementa la aprobación por parte del Senado estadounidense de la construcción de un muro de 595 kilómetros entre México y Estados Unidos, propuesta contemplada en la iniciativa HR—4437, junto con una enmienda que prevé el levantamiento de unos 800 kilómetros de barreras para impedir el paso de automóviles.

En su programa de seguridad fronteriza, Bush no sólo apoyó la dotación de alta tecnología a la Patrulla Fronteriza para facilitar sus tareas de detención de inmigrantes indocumentados, sino que también propuso el despliegue de 6,000 miembros de la Guardia Nacional¹⁴⁸ en la frontera sur para asistir a la Patrulla Fronteriza en la operación de sistemas de vigilancia, análisis de datos de inteligencia, instalación de muros y barreras para vehículos, construcción de caminos de patrullaje, y entrenamiento.

La Guardia Nacional no estaría autorizada en participar en actividades directas de cumplimiento de la ley, es decir, no podría detener bajo ninguna circunstancia a aquellas personas que fueran sorprendidas ingresando ilegalmente a Estados Unidos. En ese sentido, con la inclusión de la Guardia Nacional, la cual sólo brindaría apoyo logístico y administrativo a la Patrulla Fronteriza, se reforzaría la seguridad a lo largo de la frontera, principalmente en puntos de alto tránsito de migrantes indocumentados, y en otros donde los índices de violencia son alarmantes por la actividad de las organizaciones del narcotráfico.

¹⁴⁸ La Guardia Nacional es un cuerpo militar de reserva del Ejército, Fuerza Aérea y Armada conformada por voluntarios. Cada Estado tiene su propia guardia y el gobernador es su jefe supremo. En tiempo de guerra o crisis nacional, el presidente puede poner bajo su control a una parte o a la totalidad de sus integrantes. Está conformada por 350 mil efectivos y varias unidades actúan en Irak. A diferencia del Ejército, la Guardia Nacional sí puede disparar en territorio estadounidense, en Hernández, Ángel. *Op. cit.* p. 14

Sin embargo, la participación y asistencia de la Guardia Nacional en la frontera con México despertó una gran preocupación en nuestro país, sobre todo a raíz de que el jefe de este cuerpo militar confirmó que los elementos destinados al reforzamiento de la seguridad fronteriza estarían armados. Aún y cuando Bush enfatizó que el envío de 6,000 efectivos de la Guardia Nacional no significaba una militarización de la frontera sur con México, esta medida sin duda alguna marcaría una pauta de beligerancia intimidatoria contra la inmigración ilegal.

México se ha mostrado muy permisivo y condescendiente con este tipo de medidas unilaterales que ha seguido lanzando el gobierno estadounidense y, particularmente en este caso de la Guardia Nacional, no fue para nada sorprendente que nuestro país siguiera con su tradicional reacción de enviar una nota diplomática a Estados Unidos para manifestar su preocupación en torno a la dirección que han ido tomando numerosos aspectos dentro de la discusión migratoria en Washington. En una de las declaraciones que hiciera el canciller Luis Ernesto Derbez al respecto, señaló lo siguiente:

“Llegamos a la conclusión de que era necesario enviar esa nota, indicando de manera respetuosa, pero firme, nuestra preocupación con una serie de puntos específicos, dejando en claro, por lo tanto, que la posición mexicana es una posición de respeto (a la soberanía), pero también de preocupación en algunos temas”¹⁴⁹.

México complementó el envío de la nota diplomática anunciando que en sus representaciones consulares se redoblarían los esfuerzos de protección para salvaguardar los derechos humanos de los mexicanos en Estados Unidos. Esta decisión adoptada por México no sólo fue consecuencia del envío de elementos de la Guardia Nacional a la frontera, sino que también se trataba de prevenir serias violaciones a los derechos de los indocumentados mexicanos a raíz de la nueva facultad que se les había otorgado a las policías locales y estatales, la cual consistía en

¹⁴⁹ *Ibidem*, p.16

asistir a los oficiales federales en la captura y detención de inmigrantes ilegales, y lo que, en otras palabras, anunciaba un incremento sustancial en las redadas.

Para el presidente Fox, el envío de tropas a la frontera no resolvería los problemas de seguridad, sino que era necesario incluir medidas integrales y conjuntas que incluyeran una migración legal, ordenada y, sobre todo, respetuosa de los derechos humanos. Como podemos apreciar, el gobierno mexicano no quitaba el dedo del renglón en cuanto a lograr que en Washington se aceptaran y promovieran proyectos favorables a la migración indocumentada mexicana, que incluyeran una posible regularización de su estatus en el país.

En ningún momento se ha cuestionado el innegable derecho que tiene Estados Unidos de incorporar a la Guardia Nacional en labores de apoyo y asistencia a la Patrulla Fronteriza, empero, en mi opinión, México también tiene el derecho de exigir un enfoque de intereses comunes y un trato digno a aquellos que, arriesgando sus propias vidas, seguirán en busca del *sueño americano*. La postura oficial que hasta el momento ha mantenido nuestro país frente a la política de *sellamiento fronterizo* de Estados Unidos sigue estando sustentada bajo el criterio de que la fuerza no es la solución; que no es con medidas unilaterales que contemplan el uso arbitrario de la fuerza contra inmigrantes, ni con la construcción de muros, como va a solucionarse el problema migratorio.

La participación de la Guardia Nacional en la frontera para reforzar la vigilancia tan sólo aumentará la tensión fronteriza entre México y Estados Unidos puesto que, a la par de que se prevén roces entre las autoridades de ambos países, se generará una nueva agenda “porque ya no sólo se trata de un asunto que tenga que ver con la seguridad, ahora también lo es respecto de la integridad territorial y la soberanía de cada nación”¹⁵⁰.

¹⁵⁰ *Ibidem*, p. 16

En estos últimos años el gobierno de Estados Unidos se ha abocado a la tarea de imponer y poner en marcha medidas coercitivas con la finalidad de recuperar y fortalecer el control de sus fronteras. Estas acciones unilaterales de Washington han sido sumamente criticadas y condenadas por el gobierno mexicano, a pesar de que responden a la falta de atención en la que ha mantenido México su frontera norte.

Problemas como el tráfico de personas, contrabando de mercancías, narcotráfico y el aumento de la violencia en los Estados mexicanos fronterizos se han agravado por el pésimo control y la ausencia de políticas eficaces que aminoren y combatan dichos problemas que han vulnerado la frontera de México con Estados Unidos. De ahí que México ha sido concebido por varias estrategias de seguridad nacional de la Unión Americana como un problema, no como un vecino.

Por ende, no es sorprendente que en los altos círculos políticos estadounidenses y en diversos sectores de la opinión pública, han ido ganando mayor aceptación aquellas iniciativas que contemplan una reforma integral a su sistema migratorio y la intensificación de los controles fronterizos como una medida de seguridad nacional con el objeto de reducir la posibilidad de que entren terroristas y criminales a través de sus fronteras.

A poco tiempo de que concluya el sexenio de Vicente Fox, parece ser que el gobierno mexicano sigue aferrado en defender su propuesta migratoria y, ante las medidas unilaterales que ha impulsado Estados Unidos en esta materia, tan sólo se ha limitado a expresar su inconformidad y a condenar el unilateralismo estadounidense sobre un tema que indudablemente atañe a ambos países. El gobierno mexicano no ha logrado comprender ni asimilar la nueva realidad que persiste en Estados Unidos, la cual coloca como punto central y prioritario el fortalecimiento de la seguridad fronteriza. México ha caído en el error de seguir aferrado en defender una estrategia migratoria que no responde a las nuevas preocupaciones de seguridad de su homólogo estadounidense.

Por tal razón, nuestro país ha adoptado más una posición que podríamos calificar de defensiva y contestataria en el marco de una constante retórica para defender los derechos humanos y laborales de sus connacionales, en lugar de proponer nuevas alternativas que respondan a los intereses de ambos países, considerando que mientras el gobierno mexicano necesita que las fronteras se mantengan abiertas para así permitir el flujo migratorio, para el gobierno estadounidense es de extrema urgencia garantizar su seguridad territorial a través del cierre de sus fronteras.

Empero, resulta evidente que para resolver la problemática migratoria debe mantenerse un esquema de cooperación bilateral el cual permita garantizar soluciones comunes que resulten beneficiosas para ambas partes. Los mecanismos y proyectos que surjan de dicho esquema deberán tener como eje motor el asunto que hoy por hoy representa el mayor interés para Estados Unidos a fin de que se obtengan avances concretos en materia migratoria: la seguridad fronteriza.

4.3 Seguridad Fronteriza: el eje central de las negociaciones bilaterales en materia migratoria

Es evidente que después del 11 de septiembre de 2001, para Estados Unidos la eficaz protección de sus fronteras es considerada como un requisito urgente de su seguridad nacional. El Programa de Seguridad Fronteriza contemplado dentro de la iniciativa de reforma integral del presidente Bush, plantea medidas como la construcción de muros y bardas, la militarización y el sellamiento de la frontera con México. Este conjunto de medidas no pretenden detener simplemente a los indocumentados ilegales *per se* y deportarlos a fin de que no alteren el mercado laboral, sino que propugnan el establecimiento de nuevos parámetros de reforzamiento judicial en el marco de una lucha contra el terrorismo que ve en la porosidad de la frontera y los continuos cruces ilegales de personas, un potencial de infiltración terrorista.

El gobierno estadounidense cuenta con un amplio consenso de su sociedad para impulsar mecanismos tendientes a reforzar la frontera y salvaguardar la seguridad

nacional, lo cual le ha permitido reestablecer la confianza de sus ciudadanos en sus instituciones. Estos mecanismos de corte restrictivo, que incluso criminalizan a aquellos individuos que intentan ingresar a territorio estadounidense clandestinamente, han sido condenados en reiteradas ocasiones por nuestro país, cuyo gobierno parece no darse cuenta de que esas acciones emprendidas por Estados Unidos, evidencian la negligencia del actual gobierno mexicano al no asumir una mayor responsabilidad en el control de su frontera.

Nuestro país debe dejar de asumir un papel de mero espectador ante las decisiones que está tomando Estados Unidos en torno a asuntos que competen a ambos países y que exigen acciones conjuntas, como lo es el tema migratorio. Sin lugar a dudas, la seguridad fronteriza se ha vuelto el eje central de las acciones que ha tomado Estados Unidos tanto en su política interna como en su política exterior, y desafortunadamente México sigue renuente a condicionar un posible acuerdo migratorio con Estados Unidos a la seguridad fronteriza, siendo que para Washington la concreción de este acuerdo sería factible siempre y cuando se garantice la seguridad en la frontera común.

La obcecación del gobierno mexicano por obtener un acuerdo migratorio con Estados Unidos no le permite ver que también tiene intereses de seguridad nacional en su frontera norte, y sólo reacciona cuando Washington empieza a vislumbrar la imposición de medidas coercitivas unilaterales para resguardar su seguridad fronteriza. Tal fue el caso del recrudecimiento de la violencia y la creciente inseguridad que se vivió en algunos Estados fronterizos del norte de nuestro país como resultado del reacomodo y reposicionamiento de los cárteles de droga; sucesos que indudablemente alarmaron al gobierno de Estados Unidos quien por su parte, exigió a su homólogo mexicano un mayor combate al crimen organizado y al tráfico ilegal de drogas y de personas. Como respuesta, nuestro país puso en marcha el 11 de junio de 2005 un programa de colaboración conjunta entre diversas entidades de la seguridad pública, tanto federales como estatales, al cual denominó *Operativo México Seguro*.

El principal objetivo del programa *México Seguro* era enfrentar a las bandas del crimen organizado que operaban con total impunidad en varias ciudades de la frontera norte de México, así como la depuración de todos los cuerpos policíacos que ya habían sido infiltrados en dichas bandas. La instrumentación de este programa representó el inicio de una nueva etapa en la política gubernamental del país para atacar el crimen organizado debido a que, mediante dicho programa, se instauraron las bases de un sistema nacional de seguridad pública de largo alcance que paralelamente serviría como plataforma de coordinación entre autoridades federales y estatales, y sus respectivos cuerpos policíacos y de inteligencia.

Este fue el primer paso que dio nuestro país para atender los problemas de inseguridad y de violencia que prevalecían en su frontera norte, pero los resultados que se obtuvieron del *Operativo México Seguro* pusieron en evidencia las carencias y las dificultades de las policías regulares puesto que fueron incapaces de contener a la delincuencia organizada, y se hizo necesario echar mano del Ejército mexicano. De ahí que nuestro país deba considerar un plan de reforma integral de los cuerpos policíacos y del sistema penitenciario y de impartición de justicia a fin de responder efectivamente a las acciones del crimen organizado. La implementación del programa *México Seguro* también realzó la importancia de elevar los niveles de cooperación entre México y Estados Unidos para garantizar una mayor seguridad en la frontera común.

Ante el incremento alarmante del tráfico y trata de personas en la frontera, y las cada vez más arriesgadas formas que los *polleros* utilizaban para introducir a los migrantes de manera ilegal, México y Estados Unidos acordaron el 18 de agosto de 2005 el inicio del *Programa Oasis* el cual establecería mecanismos que facilitarían el intercambio de información en tiempo real, con la finalidad de integrar investigaciones sólidas para el procesamiento penal de traficantes y tratantes de personas en cualquiera de los dos países. Lo anterior iría acompañado de campañas binacionales de información y capacitación de personal para combatir las redes de *polleros* y evitar la impunidad.

Este programa daba respuesta a la nueva posición en la que se ubicaban los *polleros* al encabezar organizaciones de tráfico de personas más sofisticadas y coordinadas. Incluso, algunas de estas organizaciones utilizaban a los migrantes como *mulas* para pasar drogas por la frontera como pago por el cruce¹⁵¹. Esta situación alarmó a las autoridades estadounidenses quienes temían que estos grupos delictivos sirvieran de enlace para que posibles terroristas o sus armas ingresaran a Estados Unidos. Con el *Programa Oasis*, las autoridades de ambos países se comprometieron a profundizar los mecanismos de cooperación para combatir a las organizaciones delictivas que lucraban con el fenómeno migratorio, sin dejar de lado el garantizar la protección de los migrantes.

“Estas medidas dan muestra de los esfuerzos de cooperación bilateral para atender la problemática en la frontera, en un espíritu de colaboración y responsabilidad compartida que, por un lado, reconocen la necesidad de proteger al migrante y, por el otro, combaten el tráfico de personas”¹⁵².

Sin lugar a dudas, este programa permitiría coordinar las acciones de ambos países a fin de salvaguardar la integridad física de aquellos que se arriesgaran a cruzar ilegalmente la frontera desde México hacia Estados Unidos. El *Programa Oasis* fue complementado con la instalación de tres puntos de inspección fronteriza a lo largo de la frontera con Arizona con el objetivo de detectar personas de nacionalidades de interés particular¹⁵³ que intentarían ingresar de manera indocumentada hacia el país vecino del norte.

Estos proyectos que se acordaron bilateralmente demostraron que ambos países podían concertar acciones conjuntas encaminadas a fortalecer la seguridad fronteriza,

¹⁵¹ Economist Intelligence Unit. “En el desierto, una peligrosa frontera fragmentada”. *La Jornada*, México, 25 de enero de 2005, p. 24

¹⁵² Gómez, Natalia. “Lanzan programa contra ‘polleros’ y delincuencia”. *El Universal*, México, 18 de agosto de 2005, p. 12

¹⁵³ En los tres puntos de inspección fronteriza ubicados en San Luis Río Colorado, Nogales y Douglas respectivamente, existía una especial atención de las personas procedentes de Afganistán, Paquistán, Irán, Irak, Corea del Norte, Sudán, Siria, Libia, entre otras, debido a que estas eran consideradas de interés particular por parte de Estados Unidos, en Gómez, Natalia. “Instalan 3 puntos de inspección en frontera”. *El Universal*, México, 1 de septiembre de 2005, p. 16

asunto que entrañaba responsabilidades tanto para México como para Estados Unidos. El buen nivel de entendimiento que se logró en la relación bilateral en materia de seguridad, evidenciaba la posibilidad de lograr avances en torno a la migración siempre y cuando este asunto se enmarcara bajo la óptica de garantizar, en primera instancia, la seguridad en la frontera común.

Hasta el momento México ha seguido brindando su apoyo a Estados Unidos con acciones de vigilancia fronteriza lo cual puede ser utilizado por nuestro país para obtener ciertos beneficios a cambio de una cooperación efectiva en seguridad, como pudiera ser la posible legalización de los migrantes indocumentados, y demás aspectos relacionados con el desarrollo fronterizo.

Una de las formas para lograr que Estados Unidos perciba más cooperación por parte de México en materia de seguridad consiste en que el gobierno mexicano debe abocarse a la tarea de incrementar el nivel de vigilancia en su frontera sur a fin de impedir el flujo de migrantes indocumentados, procedentes de Centro y Sudamérica, que utilizan a nuestro país como territorio de tránsito para llegar al país vecino del norte.

“Los mexicanos debemos insistir en que un mecanismo como la regularización de indocumentados es precisamente uno congruente con una política de reforzamiento de seguridad nacional. El tema de la migración estará estrechamente vinculado con el de seguridad, y deberemos hablar la misma lengua que ellos –la de seguridad- con el fin de obtener beneficios mutuos”¹⁵⁴.

Por otra parte, básicamente se aprecia que la política de seguridad fronteriza estadounidense le ha dado un mayor énfasis a las acciones policíacas por lo que, en el marco de las relaciones México—Estados Unidos, se presentan algunos retos para los gobiernos federales que realzan la importancia que reviste el aspecto de la seguridad fronteriza en los próximos años. Lo anterior implicaría hablar del ajuste y el

¹⁵⁴ Vereza, Mónica. *Op. Cit.* p. 218

replanteamiento de las prioridades nacionales de nuestro país en el marco de una nueva agenda con la finalidad de responder a dicho aspecto.

Son diversas las prioridades que tienen tanto Estados Unidos y México en materia de seguridad fronteriza, tal y como se aprecia en el cuadro 5, y para los intereses de nuestro país, cuestiones como la firma de un acuerdo migratorio, la agilidad en los cruces fronterizos y la violación de los derechos humanos de los migrantes mexicanos en Estados Unidos, son sumamente cruciales y requieren de un amplio margen de cooperación con Washington.

Cuadro 5

Prioridades de México y Estados Unidos en Seguridad Fronteriza

<i>México</i>	<i>Estados Unidos</i>
<ul style="list-style-type: none"> ◊ Acuerdo migratorio ◊ Agilidad en cruces fronterizos ◊ Mayor seguridad ◊ Escasa importancia a una reorganización en la gestión fronteriza ◊ Agilidad en cruces comerciales ◊ Una política de desarrollo fronterizo ◊ Escasa importancia en tecnología en cruces fronterizos 	<ul style="list-style-type: none"> ◊ Mayor seguridad ◊ Acuerdo migratorio a largo plazo ◊ La reorganización de la gestión fronteriza es fundamental ◊ Balance entre seguridad y flujos comerciales ◊ Seguridad articulada al desarrollo fronterizo ◊ La tecnología en la zona fronteriza es fundamental

Fuente: Ramos, José. "La política de seguridad fronteriza de Estados Unidos y la inseguridad global: impactos binacionales", en Porrúa, 2004, México, p. 199

El tema de la seguridad fronteriza puede tener implicaciones de diversa índole, ya sean económicas, políticas, sociales y de gestión, por lo que dentro de los desafíos que deben encarar ambos países en cuanto a la seguridad pública, el tráfico de personas y el narcotráfico se encuentran la promoción efectiva y adecuada de un enfoque de una policía más ciudadanizada a través de la cual se facilite una mayor vinculación con la comunidad a fin de reducir los niveles de inseguridad en la frontera. Asimismo, es esencial el rediseño de las políticas de seguridad local y transfronteriza, y la adopción de un enfoque de prevención estratégica de la delincuencia con el objeto de reducir la

corrupción en los cuerpos policíacos en el marco de una mayor gestión intergubernamental.

Si bien, estos retos sugieren una más eficaz gestión transfronteriza que pudiera llegar a plantear cambios de fondo en las políticas hasta el momento instrumentadas con la finalidad de reforzar la seguridad en la frontera, pero la cooperación entre México y Estados Unidos sigue perfilándose como la política más adecuada para fortalecer las capacidades locales mexicanas e incentivar procesos de planeación transfronteriza con el objetivo de reducir los problemas de seguridad que se comparten.

Las tareas en las cuales ha versado la participación de los Estados fronterizos del norte de nuestro país son diversas dentro de las cuales se encuentran sus continuas labores en la detención de presuntos delincuentes mexicanos y estadounidenses, la consecución de acciones para organizar el tráfico de autos y personas en aquellas partes cercanas a las puertas de ingreso a Estados Unidos, su participación en los operativos en respuesta a llamadas de alerta en los puertos de entrada a territorio estadounidense, etc. Por otro lado, otros actores que han promovido la cooperación transfronteriza entre México y Estados Unidos ha sido el sector gubernamental, el sector empresarial (el cual tiene incidencia en la cooperación económica con base en la promoción de la inversión externa), y la sociedad civil, la cual ha externado sus preocupaciones en materia ambiental y de protección a los migrantes.

Lo que el gobierno mexicano no debe perder de vista es que la viabilidad de una reforma migratoria entre México y Estados Unidos depende en gran medida de una frontera segura y de una mayor generación de oportunidades económicas en nuestro país, a fin de reducir los flujos migratorios (principalmente originados por la falta de trabajo y oportunidades en México).

De esta manera, resulta por lo demás obvio que los avances que se den con relación al acuerdo migratorio Estados Unidos seguirán estando vinculados y comprendidos como

un asunto de seguridad fronteriza. Por lo tanto, nuestro país “tendrá que hacer suya la lógica de seguridad estadounidense en atención a sus propios intereses”¹⁵⁵.

Lo anterior implicaría un replanteamiento estratégico de la política exterior mexicana en dos sentidos: una de ellas sería que México coordinara sus acciones y propuestas migratorias teniendo como base al tema de seguridad (como eje central); y, por otro lado, y en virtud del llamado TLCAN plus, trabajar hacia una mayor integración económica que incluya el aspecto migratorio y el de seguridad fronteriza. Sin embargo, la posibilidad de que se desplieguen efectivos militares a lo largo de la frontera como una medida para reforzar la seguridad fronteriza va a ser un punto de desavenencias entre México y Estados Unidos debido a que “la política exterior mexicana se ha opuesto persistentemente a cualquier intento de limitar la seguridad hemisférica a un concepto militar”¹⁵⁶.

Uno de los avances que se ha logrado en materia de seguridad en las fronteras es que nuestro país, junto con Estados Unidos y Canadá, ha logrado definir una agenda estratégica en dicho apartado. En virtud de una reunión que sostuvieron los mandatarios de Estados Unidos, Canadá y México en Waco, Texas en marzo de 2005, se estableció un acuerdo de cooperación mutua para reforzar la seguridad en América del Norte el cual incluye la consecución de una estrategia integral para el pleno combate de posibles amenazas extraterritoriales, llámense terrorismo, crimen organizado, contrabando y tráfico de personas.

De esta manera, se suscribió la *Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte* (ASPAN) la cual, paralelamente, contempla diversas medidas en materia de seguridad, economía y salud, la puesta en marcha de una estrategia energética para la región que incluye la facilitación de las inversiones en infraestructura y mejoras tecnológicas para la producción y suministro de energéticos, así como el desarrollo de mecanismos de seguridad marítima, aérea y terrestre con la finalidad de hacerle frente

¹⁵⁵ T., Jorge. “Urgen a replantear la relación con EU”. *El Universal*, sección nación, 8 de Noviembre de 2004, 2p

¹⁵⁶ Dávila, Consuelo. *Op. cit.* p.154

a cualquier amenaza que ponga en peligro la seguridad del bloque. Al igual de que sigue en pie la reedición del TLCAN con la finalidad de que se extiendan y amplíen las ventajas de la actual asociación trilateral, ya sea a través de la implementación de un arancel externo común para estrechar la integración económica, y que además se incluya el tema migratorio desvinculado sobre los asuntos de seguridad (*TLCAN plus*).

Otra de las propuestas que se plantearon fue el establecimiento de un *Área de Cooperación de Seguridad Norteamericana* cuya función es coadyuvar una mejor comunicación y coordinación entre el gobierno estadounidense, mexicano y canadiense. Bajo esta propuesta se buscaría instrumentar mejores procedimientos que faciliten el intercambio de información concerniente a aspectos inherentes a la seguridad entre los tres países, y propiciar una mayor cooperación militar. Por cierto que un punto interesante comprendido en esta propuesta está relacionado con la seguridad fronteriza al sur de México con lo cual se pretende establecer una base de datos sobre el movimiento de las pandillas pertenecientes a la región centroamericana (particularmente con relación a la *mara salvatrucha*) e instrumentar una estrategia conjunta entre el gobierno estadounidense y su homólogo mexicano para impedir que presuntos indocumentados de otros países utilicen a nuestro país como territorio de tránsito para dirigirse a Estados Unidos.

Como podemos apreciar, hasta el momento se han dado avances significativos en el tema migratorio, sobre todo en términos de seguridad fronteriza, pero todavía falta mucho por hacer para concretar un acuerdo migratorio acorde a los intereses de México y a los de Estados Unidos por igual ya que es innegable el hecho de que los inmigrantes mexicanos representan una de las más importantes fuerzas laborales que contribuyen en gran medida a la economía estadounidense.

El tema migratorio, el cual forma parte de la agenda bilateral de ambos países, es complejo y delicado en cuanto a que sigue siendo considerado como de alta sensibilidad política y social en ambos lados de la frontera, pero sólo a través de la cooperación conjunta entre México y Estados Unidos es como se logran impulsar

mecanismos eficaces, a beneficio de ambos países, que resuelvan el problema migratorio.

Conclusiones

La concertación de un acuerdo migratorio integral entre México y Estados Unidos ha pasado a la historia como la iniciativa de política exterior de la presente administración foxista con mayor consenso entre la clase política mexicana. A diferencia de los sexenios anteriores, Vicente Fox logró emprender la delineación de una política migratoria integral que estableciera mecanismos a beneficio de nuestros connacionales. Los componentes clave de esta política migratoria (regularización del estatus migratorio y laboral de los mexicanos indocumentados, y la puesta en marcha de un nuevo programa de trabajadores temporales) fueron sometidos a una discusión y negociación bilateral intensa entre México y Estados Unidos.

Durante el primer año del gobierno de Fox resultaba evidente el hecho de que se utilizaría su famoso 'bono democrático' para lograr avances trascendentales en los temas pendientes dentro de la relación México—Estados Unidos, siendo uno de ellos el asunto migratorio. Uno de los aciertos de la política exterior foxista fue lograr que su homólogo estadounidense, George W. Bush, colocara como prioridad central de su gobierno, en cuanto a sus relaciones internacionales, el tema de la migración. En consecuencia, la agenda bilateral a finales de 2000 y comienzos de 2001, ponía en primer lugar a la migración, tema de gran interés para el gobierno mexicano.

En esta nueva era de la relación bilateral México—Estados Unidos, la migración fue concebida como un asunto de *responsabilidad compartida*, lo cual conllevaría a la formulación y coordinación de programas, proyectos, mecanismos y acciones conjuntas para regular, y a la larga reducir, los flujos migratorios desde nuestro país hacia territorio estadounidense. El novedoso tratamiento que se le estaba dando al tema migratorio fue ampliamente fomentado por el potencial y óptimo nivel de entendimiento que prevalecía entre los mandatarios Vicente Fox y George W. Bush, quienes habían logrado establecer una relación cordial, amable e, incluso, amistosa. Tan es así, que hubo un momento en que el propio presidente de Estados Unidos consideró que la relación con nuestro país era la más importante a nivel mundial.

Existía una coyuntura favorable al interior de Estados Unidos en la que amplios sectores de la opinión pública pugnaban por la adopción de una política de *puertas abiertas*; los grupos sindicales estadounidenses resaltaban los beneficios de contar con trabajadores extranjeros, los cuales fueron reconocidos como parte esencial y productiva del país. Esta situación dio inicio a un proceso de revisión en torno a las políticas de admisión de inmigrantes en el seno del Congreso de Estados Unidos, bajo el enfoque de que una inmigración debidamente regulada reportaría más beneficios que una ilegal sin normar. Todo parecía indicar que había altas probabilidades de que nuestro país lograra la concreción de un acuerdo migratorio integral con Estados Unidos, el cual recogía los principales intereses de México en la materia.

Sin embargo, los ataques terroristas acaecidos en territorio estadounidense el 11 de septiembre de 2001, echaron por tierra las aspiraciones del gobierno foxista por conseguir avances concretos sobre la migración, debido a que la otrora relación de cooperación productiva y exitosa entre México y Estados Unidos, se vio opacada por el giro radical en las prioridades del país vecino del norte. A partir de ese momento Estados Unidos colocó en el centro de su agenda interna y externa la lucha contra el terrorismo internacional y el fortalecimiento de la seguridad en sus fronteras. El acuerdo migratorio integral propuesto por Fox ya no tenía cabida dentro de las nuevas prioridades de Estados Unidos y, aunado a esto, en lo posterior México tendría que afrontar la imposición de medidas unilaterales por parte del gobierno estadounidense, las cuales estaban enmarcadas dentro de su política de *refronterización* o de *sellamiento fronterizo*.

Lo anterior dio paso a una oleada de abusos en contra de los mexicanos indocumentados en Estados Unidos, quienes fueron presa del recrudescimiento de la política migratoria de Washington y de los constantes ataques de grupos antiinmigrantes quienes se adjudicaron el derecho de defender la seguridad nacional del país. El gobierno de Bush se encargó de estructurar lo que sería el primer paso para salvaguardar la seguridad nacional frente a nuevos atentados terroristas: la *Estrategia Nacional para la Seguridad Territorial*. Esta estrategia, enfocada en prevenir ataques

terroristas, reducir la vulnerabilidad del país al terrorismo, y minimizar los daños que llegasen a ocurrir, fue complementada con la Ley de Seguridad Interna la cual, a su vez, dio paso a la creación del Departamento de Seguridad del Territorio Nacional encargado, principalmente, de coordinar la lucha contra el terrorismo, promover la seguridad en las fronteras y controlar la inmigración.

En lo que respecta a México, dentro de la agenda bilateral el único tema que estaba bien fundamentado era el de la *seguridad fronteriza*, el cual fungiría como el eje central de las relaciones entre ambos países en los años venideros. En este sentido, el objetivo clave de la política de Estados Unidos hacia nuestro país, consistiría en fortalecer los controles sobre personas, bienes y mercancías que ingresaban a territorio estadounidense, y en crear mecanismos de cooperación para la seguridad física de las instalaciones o regiones estratégicas dentro de su perímetro de seguridad nacional.

La concepción generalizada en Estados Unidos de que la frontera con nuestro país era sumamente porosa, lo cual facilitaba el ingreso de posibles terroristas y de miembros del crimen organizado, propició la adopción entre ambos países de una serie de medidas específicas destinadas a la creación de una *frontera inteligente* que modernizaran la infraestructura, y propiciaran un flujo seguro y ordenado de personas y mercancías a través de la frontera. Aunado a lo anterior, el gobierno de Estados Unidos autorizó la creación de dos oficinas que desempeñarían un papel medular en la gestión de asuntos fronterizos con México: *Bureau of Customs and Border Protection* (CBP) y *Bureau of Immigration and Customs Enforcement* (ICE), ambos encargados de formular las directrices de la política operativa y estratégica en los temas comerciales, narcotráfico, migración y de seguridad fronteriza.

Empero, a la par de estas medidas, también tuvieron un amplio margen de apoyo y aceptación en Estados Unidos, aquellas propuestas o iniciativas de ley tendientes a solucionar el aumento incontrolado de los flujos migratorios ilegales a través de un cierre total de las fronteras, para lo cual se contemplaba la construcción de muros y de bardas en los puntos más transitados de la zona fronteriza.

La aprobación de la iniciativa antiinmigrante HR—4437 en la Cámara de Representantes de Estados Unidos respondió a esas demandas de fortalecer la seguridad fronteriza mediante la construcción de un muro de 1,200 Km en la frontera mexicana. Asimismo, esta iniciativa otorgó un nuevo estatus a los inmigrantes indocumentados señalándolos, tanto a ellos como a sus empleadores, como criminales que transgredían la política migratoria del país.

Uno de los complementos de esta iniciativa a fin de salvaguardar la seguridad fronteriza del país ha sido el despliegue de 6,000 efectivos de la Guardia Nacional a lo largo de la frontera con nuestro país, los cuales en teoría deberán encargarse de ofrecer apoyo logístico y administrativo a la Patrulla Fronteriza. Aunque no debemos descartar la posibilidad de que en la práctica, los militantes de este cuerpo militar, también participen directamente en operaciones de detención de ilegales, lo cual pronosticaría serios abusos y violaciones de los derechos humanos de aquellas personas que se arriesguen a ingresar clandestinamente a territorio estadounidense. De esta manera, se aprecia que en Estados Unidos el manejo de la frontera como un problema de seguridad nacional es lo que ha provocado el endurecimiento del discurso contra los migrantes; de ahí que varios sectores de la opinión pública estadounidense estén a favor de la implementación de leyes draconianas que frenen, a costa de lo que sea, la entrada de indocumentados.

A pesar de que en Estados Unidos predomina el enfoque de control migratorio y de reforzamiento fronterizo, México logró la elaboración, instrumentación y coordinación bilateral con Washington de algunas propuestas como los *Programas de Repatriación Voluntaria* los cuales fueron un importante avance en torno al tema migratorio debido a que, a pesar de que no se había logrado concretar un acuerdo migratorio que permitiera un flujo ordenado y seguro de los individuos que cruzan la frontera común entre México y Estados Unidos, se había generado un nuevo nivel de entendimiento entre ambos países para resolver el problema migratorio de la mejor forma posible y de manera conjunta al margen de los asuntos de seguridad fronteriza.

Desafortunadamente, México se ha mostrado un tanto permisivo ante las medidas unilaterales que se han ido impulsando en Estados Unidos, puesto que lejos de ofrecer una propuesta a su homólogo estadounidense que recoja su interés prioritario en materia de seguridad fronteriza, lo cual podría degenerar en importantes avances en el tema migratorio, se ha colocado en una posición defensiva y contestataria que no conlleva soluciones, y sí puntos de enfrentamiento y confrontación con Washington. Es evidente la falta de preparación por parte de México para responder efectivamente a las demandas en materia de seguridad fronteriza, por lo que resulta necesaria una reestructuración y replanteamiento de los lineamientos de su política exterior en materia migratoria dentro de los cuales se maneje como punto central la necesidad de garantizar la seguridad fronteriza tanto en su frontera norte como en su frontera sur.

Desde mi punto de vista, México debe volverse parte de la solución en cuanto a la inseguridad fronteriza y, por lo mismo, es menester que en la política exterior mexicana, se rediseñen las estrategias hacia la inseguridad global concibiendo a la cooperación internacional como el medio más eficaz para hacer respetar las prioridades nacionales. Si bien, nuestro país sigue enfrentando retos en cuanto a los niveles de crecimiento y desarrollo económico, inseguridad pública y gobernabilidad, entre otros, pero debe contemplarse también la integración de una agenda de seguridad con una agenda de desarrollo, enfatizando las prioridades de seguridad nacional en la actual coyuntura internacional.

Hasta el momento, nuestro país dio un paso importante en materia de seguridad con la instrumentación del *Operativo México Seguro*, el cual tenía la finalidad de atender los problemas de inseguridad y de violencia que prevalecían en su frontera norte como consecuencia del reacomodo de los cárteles de droga. Este operativo le permitió a nuestro país percatarse de las deficiencias que imperan en su sistema judicial y de impartición de justicia, surgiendo la necesidad y el compromiso de redoblar esfuerzos a fin de garantizar un óptimo desempeño de sus cuerpos policíacos para poner en marcha acciones estratégicas destinadas a combatir las diferentes modalidades del crimen organizado. La colaboración de Estados Unidos para emprender acciones en

torno a la seguridad fronteriza es esencial, y uno de los aciertos fue la adopción del *Programa Oasis*, acordado por ambos países, que tenía la finalidad de establecer mecanismos de cooperación para combatir el tráfico y trata de personas en la frontera.

A pesar de que es a través de este tipo de proyectos, estructurados bajo la óptica de seguridad fronteriza, como se podrían obtener avances en el tema migratorio, nuestro país sigue aferrado en defender una política migratoria que no responde a las necesidades inmediatas en materia de seguridad de Estados Unidos. Otra cuestión que debemos resaltar es que a México le resulta inadmisibles aceptar que el tema migratorio entre en la agenda de seguridad ya que la concepción que se tiene en torno a la migración en nuestro país es que ésta está asociada al desarrollo y no a la seguridad nacional o a la soberanía.

Sin embargo, es este tipo de postura el que no propiciará un acuerdo migratorio en el actual contexto puesto que para Estados Unidos lo más importante es fortalecer sus leyes migratorias y sus fronteras con el objetivo de defender su seguridad nacional y garantizar el bienestar de su población. El gobierno mexicano debe darse cuenta que ya no es posible lograr la aceptación de un acuerdo migratorio integral como el que presentó en el año 2000; en el presente año a lo más que puede aspirar nuestro país es a la aprobación de una reforma migratoria que comprenda dos de sus principales intereses: la regularización de los mexicanos que se encuentran en territorio estadounidense y la consecución de un amplio programa de trabajadores huéspedes.

Recientemente, el pasado 25 de mayo del presente año, el Senado estadounidense logró la aprobación por 62 votos a favor y 36 en contra de una iniciativa de reforma migratoria S—2611 que contempla un programa de trabajadores invitados y un programa de regularización para indocumentados. Esta iniciativa, a la par de que prevé el fortalecimiento de la vigilancia fronteriza mediante la construcción de una barda triple de 595 Km en la frontera con México, abre la posibilidad de regularizar a aquellos indocumentados que comprueben una estancia de 5 años viviendo y trabajando en Estados Unidos; además, dentro de los requisitos a cubrir, los posibles candidatos

deben saber el idioma inglés, tener nociones de la historia del país, y deberán pagar una multa de \$2,000 dólares junto con el pago impuestos atrasados. De los 12 millones de migrantes que residen en Estados Unidos, alrededor de 7 millones podrían regularizar su situación migratoria bajo esta modalidad, pero tendrían que esperar un lapso de 11 años para obtener la ciudadanía.

Por otra parte, aquellos migrantes que tengan entre dos y cinco años residiendo en Estados Unidos (aproximadamente 3 millones) deberán salir por el puerto fronterizo donde entraron, y volver a ingresar con una visa de empleo. El resto de los migrantes que tengan menos de dos años en el país (alrededor de 2 millones) tendrían que regresar a sus países y solicitar una visa de empleo temporal. Resulta por lo demás obvio que muchos de estos migrantes no regresarán a sus lugares de origen debido a que no abandonarán lo que han logrado durante su estancia en Estados Unidos por acceder a una visa de incierta obtención. Tan sólo el Programa de Trabajadores Temporales (PTT), que está contemplado dentro de la iniciativa del Senado, plantea el otorgamiento de 200 mil visas de empleo, siendo que en lo que respecta a nuestro país cada año emigran 400 mil personas, por lo que es previsible que el objetivo de reducir los flujos de migración indocumentada para convertirla en legal y ordenada no se alcanzará por el número insuficiente de visas que se está considerando.

A pesar de estas inconsistencias dentro de la iniciativa S—2611, el gobierno mexicano celebró su aprobación en el Senado de Estados Unidos calificándolo como un momento histórico y de fiesta para ambos países. Sin embargo, esta iniciativa del Senado deberá conciliarse con la que aprobó la Cámara de Representantes (HR—4437) que sólo aborda el tema de seguridad y criminaliza a los indocumentados considerando un delito su estatus migratorio. La Conferencia Bicameral será la que se encargue de delinear la ley migratoria final que compagine ambas iniciativas, y seguramente dicha ley señalará como prioritario recuperar el control de las fronteras y frenar la inmigración indocumentada.

Si bien, ambas iniciativas de reforma migratoria emitidas por el Congreso Estadounidense manejan dos posturas disímiles en cuanto al tratamiento de los migrantes indocumentados en el país, la del Senado considera una regularización migratoria y la instrumentación de un PTT, mientras que la de la Cámara de Representantes penaliza a los indocumentados y plantea el incremento de las medidas de vigilancia fronteriza. Sin embargo, el punto en común de ambas es reforzar la seguridad de la frontera a través de la construcción de muros y de bardas, lo cual confirma la continuación de una política de *sellamiento fronterizo* en Estados Unidos en los próximos años.

Sin lugar a dudas, este punto que sugiere la construcción de muros en la frontera con nuestro país formará parte de la nueva Ley Migratoria que se emita en Estados Unidos, pero, desde mi punto de vista, no se logrará integrar la propuesta de regularizar el estatus migratorio de algunos indocumentados porque para amplios sectores conservadores les resulta inadmisibles 'premiar' a aquellos que violaron las leyes migratorias del país. En el caso del Programa de Trabajadores Temporales, que ha sido una de las propuestas más defendidas por Bush, hay probabilidades de que este punto sea incluido en la nueva ley migratoria partiendo del establecimiento de un sistema de sanciones a los empleadores de inmigrantes ilegales, siempre y cuando no contenga medidas que planteen una amnistía.

La versión final de la Ley Migratoria que resulte de las discusiones en el seno de la Conferencia Bicameral deberá posteriormente ser aprobada por el presidente George W. Bush, quien ya ha dejado claro que quiere firmar una iniciativa migratoria este año. Por ende, Bush deberá asumir el liderazgo a fin de lograr congeniar ambos proyectos de ley migratoria. Empero, es previsible que el diálogo legislativo que tome lugar en la Conferencia Bicameral estará, de cierta forma, enmarcado en el costo político que representará aprobar una ley migratoria de tal envergadura en un año electoral para Estados Unidos, debido a que en noviembre se renovará la tercera parte del Senado, se elegirán a los nuevos integrantes de la Cámara de Representantes, además de los gobernadores de Arizona y Nuevo México.

Indudablemente, el tema migratorio será empleado una vez más como un arma político—electoral con la finalidad de obtener la mayor cantidad de votos de la comunidad hispana. El propio presidente Bush ha manipulado el asunto migratorio en determinadas ocasiones para no perder el favor electoral de la base del Partido Republicano, y restablecer su credibilidad en momentos en que su nivel de popularidad ha caído drásticamente por la manera en que ha dado respuesta a los problemas nacionales. De ahí las ambivalencias que imperan en el discurso de Bush en torno a la migración ya que, por un lado, da a conocer argumentos a favor de una conciliación frente a los migrantes, pero, por otro lado, apoya el cierre de la frontera y el envío de un cuerpo militar para salvaguardar la seguridad fronteriza. De esta manera, Bush pretende mantener el voto duro antiinmigrante, y también busca conservar o aumentar el voto hispano frente a los demócratas, pero el objetivo principal permanece intacto: garantizar la seguridad fronteriza.

Evidentemente, la división interna que impera en Estados Unidos en torno al tema de la migración disminuye las posibilidades de que se aprueben reformas migratorias que favorezcan la materialización de un acuerdo migratorio integral con México. Una alternativa sería que Bush contara con el apoyo de un sector importante del Partido Demócrata y enajenar, de ser posible, a su propio partido. De esta forma, y a través de la construcción de puentes con los legisladores demócratas, se podrían notar mayores avances en el tema migratorio con México.

Por otra parte, considerando que las prioridades de Estados Unidos siguen en Irak, la lucha contra el terrorismo, y la situación de Irán y Corea del Norte respecto de la proliferación de armas nucleares, la línea de Bush, calificada como belicista, podría seguir en ese sentido sin avanzar mucho en el tema de la migración que compete tanto a México como a Estados Unidos. Sin duda alguna, los avances que se den con relación al acuerdo migratorio con México seguirán estando vinculados y comprendidos como un asunto de seguridad fronteriza, y nuestro país debe encauzar sus acciones y sus estrategias en este sentido.

Si bien es cierto que en el presente año ambos países estarán involucrados en procesos políticos internos enmarcados en una intensa contienda electoral, lo cual dificultará reiniciar un proceso de negociaciones bilaterales en torno a la migración, pero México no puede quedarse al margen de las discusiones que se están llevando a cabo en Estados Unidos para la formulación de una ley migratoria. Uno de los puntos en los que ha fallado nuestro país al respecto, es la falta de acciones de cabildeo que el gobierno mexicano podría emprender en Washington con el objeto de persuadir a ciertos sectores influyentes para que éstos estén a favor de un acuerdo migratorio integral benéfico para nuestros connacionales.

El próximo mandatario de México deberá establecer otro programa migratorio integral que contenga propuestas claras y vendibles para el Congreso de Estados Unidos, debido a que es el poder legislativo el que decidirá el curso y el alcance de las leyes migratorias del país. El eje de este programa migratorio deberá ser la seguridad fronteriza, y nuestro país deberá comprometerse, en primera instancia, a mejorar las condiciones de su frontera sur, a fortalecer sus instituciones gubernamentales, y a mantener una lucha constante y permanente en contra de la delincuencia y la violencia prevalente en sus ciudades fronterizas del norte del país.

Sin lugar a dudas, México debe involucrarse más en aquellas propuestas migratorias que se han estado ventilando en Estados Unidos, como lo ha sido la elaboración e instrumentación de un nuevo Programa de Trabajadores Temporales, considerando que ambos países ya han alcanzado en el pasado un buen nivel de colaboración bilateral mediante la celebración de los convenios braceros (1942—1964). En este sentido, la experiencia obtenida tras la instauración de dichos convenios debe ser canalizada para la construcción de nuevos acuerdos en materia migratoria tomando aquello que funcionó durante la etapa bracera y evitar los problemas e irregularidades que surgieron durante su implementación, como aquellos que surgieron por la falta de instancias en donde se dirimieran las controversias laborales. La ventaja de México y Estados Unidos es que no parten de cero en su búsqueda por construir nuevos mecanismos para solucionar la problemática migratoria, sino que los programas braceros representan

puntos de referencia que no pueden obviarse en la formulación de propuestas y medidas en la materia.

Dentro de sus propuestas, el gobierno mexicano deberá reportar las aportaciones que conlleva la migración mexicana a favor de Estados Unidos, enfatizando más los datos económicos, en términos de poder de compra y porcentaje de remesas. México deberá dejar a un lado la idea de que en Estados Unidos podría llegar a ser aceptada una amnistía generalizada y, por lo tanto, deberá centrarse más en un replanteamiento del modelo de crecimiento y desarrollo nacional a fin de propiciar un óptimo crecimiento de la economía del país, lo cual repercutirá favorablemente en las tasas de empleo.

El gobierno mexicano debe atender oportunamente sus problemas de competitividad logrando concretizar las reformas estructurales necesarias para atraer el interés de los inversionistas extranjeros y propiciar, en consecuencia, la generación de un mayor número de empleos. En el caso de la administración de Vicente Fox, una de las acciones que se llevo a cabo para combatir el desempleo en el país fue la instauración de programas de apoyo técnicos, administrativos y financieros para las pequeñas y medianas empresas (*pymes*) las cuales cobraron gran relevancia al representar un importante sector de la economía que desempeña un rol fundamental en el desarrollo general del país puesto que, por una parte, permite llenar los huecos en la producción (satisfaciendo la demanda nacional e internacional) y, por otra parte, pueden producir insumos sin efectuar elevados costos tal y como lo hacen las grandes empresas. Las *pymes* también han ayudado a la creación y al fortalecimiento de una clase empresarial especializada que tiene la ventaja de operar a pequeña escala sin grandes pérdidas de capital; y en el ámbito social, las *pymes* han contribuido a la generación de empleos y a elevar el nivel de ingresos de la población que nuestro modelo esencialmente exportador no ha podido proporcionar.

La política de apoyo a las *pymes* es positiva en tanto que contribuye significativamente a que aumenten los niveles de crecimiento y desarrollo en el país, por lo que el próximo mandatario deberá darle continuidad y seguimiento a todos aquellos programas

encaminados a propiciar la generación de empleos bien pagados y a elevar la calidad de vida de la sociedad mexicana a fin de evitar una mayor salida de nuestros connacionales que van en busca de mejores oportunidades fuera de su país de origen. La propuesta migratoria de nuestro país deberá convencer a Estados Unidos de que los flujos migratorios se reducirán para que, de esta forma, se obtengan reformas migratorias por parte del país vecino del norte que faciliten la entrada legal, segura, y ordenada de los trabajadores mexicanos.

La gestión que realice la diplomacia mexicana en Estados Unidos para impulsar nuestros intereses en materia migratoria deberá contar con el apoyo ilimitado de la comunidad mexicana y de los grupos pro migración con la finalidad de delinear propuestas innovadoras que reporten beneficios para ambos países, y que respondan eficazmente al interés primordial de Washington: seguridad fronteriza. Sólo de esta manera nuestro país logrará encauzar el asunto migratorio en Estados Unidos a otro nuevo nivel, velando, ante todo, por los intereses y derechos de los migrantes mexicanos.

Bibliografía

Alponte, Juan María. *La política exterior de México en el nuevo orden mundial: antología de principios y tesis*. Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

Calduch, Rafael. *Dinámica de la Sociedad Internacional*. Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1993.

Centro de Estudios Internacionales. *La política exterior de México: enfoques para su análisis*. COLMEX, México, 1997.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Sista, México, 2003, 61pp.

Davidow, Jeffrey. *El oso y el puercoespín*. Grijalbo, México, 2003, 381pp.

Díaz, Roger (compilador). *Los mexicanos de aquí y de allá: ¿perspectivas comunes?*. Senado de la República, México, 2004, 470pp.

Durand, Jorge y Massey, Douglas. *Clandestinos: Migración México—Estados Unidos en los albores del siglo XXI*. Porrúa, México, 2003.

Elizondo, Carlos, et. al. *Dos transiciones frente a frente*. CIDE, México, 2000.

Enciclopedia Británica Publishers, inc. *Migraciones humanas*, tomo 10, 408pp.

Fernández, Rafael. *¿Socios o adversarios?, México—Estados Unidos hoy*. Océano, México, 2001.

Fernández, Rafael y Franco, Claudia (compiladores). *¿Qué son los Estados Unidos?*. Mc Graw Hill, México, 1996.

Gómez, Remedios. *México y la protección de sus nacionales en Estados Unidos*. Editorial CISAN/UNAM, México, 1990.

González, Pablo (coordinador). *El mundo actual: situación y alternativas*. Siglo XXI, México, 2002, 413pp.

La política exterior de México: enfoques para su análisis, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, COLMEX, México, 1997.

Meyer, Lorenzo (compilador). *México—Estados Unidos 1988—1989*. COLMEX, México, 1990, 144pp.

Ojeda, Mario. *Alcances y límites de la política exterior de México*. COLMEX, México, 1976, 274pp.

Papademetriou, Demetrios. *La promesa y la realidad del TLCAN*. Carnegie Endowment for International Peace, Washington D. C, 2003.

Ramos, José. *La política de seguridad fronteriza de Estados Unidos y la inseguridad global: impactos binacionales*. Porrúa, México, 2004.

Rozental, Andrés. *La política exterior de México en la era de la modernización*. FCE, México, 1993.

Riordan, Roett (compilador). *México y Estados Unidos: el manejo de la relación*. Editorial siglo XXI, México, 1992, 341pp.

Riordan, Roett (compilador). *Relaciones exteriores de México en la década de los 90*. Siglo XXI, México, 1991.

Ross, Stanley y D. Richard. *United States relations with Mexico, context and content*. American Enterprise Institute for Public Research. Washington D.C, 1981

Seara, Modesto. *La política exterior de México*. Harla, México, 1985.

Tello, C. y Reynolds, C. *Las relaciones México—Estados Unidos*. Fondo de Cultura Económica, México, 1981, 430pp.

Vargas, Rocío, et. al. *Las relaciones México con Estados Unidos y Canadá: una mirada al nuevo milenio*. CISAN/UNAM, México, 2001, 402pp.

Velázquez, Rafael. *Introducción al estudio de la Política Exterior de México*. Nuestro Tiempo, México, 1995.

Velázquez, Rafael (coordinador). *La política exterior de México bajo un régimen democrático: ¿cambio o continuidad?*. Plaza y Valdés editores, México, 2002, 214pp.

Verea, Mónica. *Migración temporal en América del Norte: propuestas y respuestas*. CISAN/UNAM, México, 2003.

Verea, Mónica, et. al. *Nueva agenda bilateral en la relación México—Estados Unidos*. Fondo de Cultura Económica, México, 1998, 496pp.

Zorrilla, Luis. *Historia de las relaciones entre México y Estados Unidos (1800—1958)*. Porrúa, México, 1977.

Hemerografía

Alponte, David. “Estados Unidos desalentará cruce de indocumentados”. *El Universal*, México, 13 de enero de 2005, p. 1.

Alponte, David. “Arizona: sigue aplicación de su propuesta 200”. *El Universal*, México, 15 de enero de 2005, p. 80.

Anguiano, Eugenio. “Política exterior ante la crisis”. *El Universal*, México, 11 de octubre de 2001, p. 29

Arvizu, Juan. “Van Guatemala y México contra ‘mara salvatrucha’”. *El Universal*, México, 18 de diciembre de 2004, p. 2

Arvizu, Juan. “Repatriarán por avión a 15 mil ilegales”. *El Universal*, México, 8 de junio de 2005, p.14.

Balboa, Juan. "Fox: habrá acuerdo migratorio, 'pero eso no debe hacernos flojonazos o conchudos'". *La Jornada*, México, 18 de mayo de 2006.

Ballinas, Víctor. "El acuerdo sobre balas de goma, a evaluación, pero se mantiene: Derbez". *La jornada*, México, 25 de agosto de 2004.

Becerril, Andrea. "El muro, inútil... si México garantiza Seguridad: EU". *La Jornada*, México, 4 de marzo de 2006

Becerril, Andrea. "El acuerdo migratorio, 'por buen camino': SG". *La Jornada*, México, 18 de marzo de 2006.

Brooks, David. "Preparan ofensiva antinmigrante en EU". *La Jornada*, México, 4 de enero de 2005.

Brooks, David. "El tema migratorio profundiza la pugna entre republicanos en EU". *La Jornada*, México, 28 de enero de 2005.

Brooks, David. "Condicionan republicanos reforma migratoria a la seguridad fronteriza". *La Jornada*, México, 24 de junio de 2005.

Brooks, David. "Washington, preparado para trabajar con el nuevo gobierno mexicano: Rice". *La Jornada*, México, 25 de marzo de 2006.

Brooks, David. "La amnistía, centro del debate en el Senado de EU". *La Jornada*, México, 30 de marzo de 2006.

Brooks, David. "Migración, en el tablero electoral de EU". *La Jornada*, México, 9 de mayo de 2006.

Brooks, David. "Bush busca militarizar la frontera en apoyo a su plan migratorio". *La Jornada*, México, 13 de mayo de 2006.

Brooks, David. "Militariza Bush la frontera al gusto de conservadores". *La Jornada*, México, 16 de mayo de 2006.

Brooks, David. "Dudan legisladores de EU que este año se concrete acuerdo migratorio". *La Jornada*, México, 16 de junio de 2006

Carreño, José. "Auguran control republicano". *El Universal*, México, 1 de noviembre de 2004, p. 50.

Carreño, José. "George Bush supo ganar terreno con los hispanos". *El Universal*, México, 6 de noviembre de 2004, p.1.

Carreño, José. "Revive Bush su proyecto migratorio". *El Universal*, México, 11 de noviembre de 2004, p.2.

Carreño, José. "Quieren parar plan migratorio". *El Universal*, México, 18 Noviembre de 2004, p.9.

Carreño, José. "George Bush supo ganar terreno con los hispanos". *El Universal*, México, 6 de noviembre de 2004, p. 1.

Carreño, José. "Ligan seguridad a agenda migratoria". *El Universal*, México, 13 de julio de 2005, p. 7.

Carreño, José. "Bush creará cerca virtual en la frontera con México". *El Universal*, México, 30 de noviembre de 2005, p. 2.

Carreño, José. "Emigraron a EU 2.85 millones de mexicanos en 5 años", *El Universal*, México, 13 de diciembre 2005, p. 1.

Carreño, José. "Estado de emergencia en Nuevo México". *El Universal*, México, 13 de agosto de 2005, p. 16.

Carreño, José. "Bush respalda muro sólo para zonas urbanas de la frontera". *El Universal*, México, 12 de enero 2006, p. 14.

Carreño, José. "Bush presenta plan para controlar la migración". *El Universal*, México, 16 de mayo de 2006, p. 1

Castañeda, Jorge. “Los ejes de la política exterior de México”. *Revista Nexos*, México, diciembre 2001

Cerda, Arturo. “México defenderá matrícula consular: Derbez”. *Noticieros Televisa*, México, 28 de septiembre 2004

Contreras, José. “Busca el PAN eliminar el principio de no—intervención”. *Crónica*, México, 11 de enero de 2002

Cruz, Rodolfo. “Emplearse en los Estados Unidos”. *Revista Nexos*, mayo 2004, México.

Dávila, Francisco. “La ‘globalización’, la ‘integración global’ o bien la ‘globalización económica’, conceptos a repensarse en el campo de las Relaciones Internacionales actuales”, *Revista de Relaciones Internacionales*, UNAM, mayo—diciembre 1999, p. 22

Durán, Antonio. “Alcanza el desempleo su mayor nivel”. *El Universal*, México, 20 de agosto de 2005, p. 31.

Economist Intelligence Unit. “En el desierto, una peligrosa frontera fragmentada”. *La Jornada*, México, 25 de enero de 2005, p. 24.

Enciclopedia® Microsoft® Encarta 2001. Migración.

“Trabjará EU con quien llegue a Los Pinos: Rice”. *El Financiero*, México, 24 de marzo de 2006.

“Estados Unidos actuará por sus intereses en reforma migratoria: Garza”. *El Financiero*, México, 6 de abril de 2006.

”Reclama Bush una reforma migratoria”. *El Financiero*, México, 24 de abril de 2006.

“Criminales no serán legalizados: Senado de EU”. *El Financiero*, México, 17 de mayo de 2006.

“Cabildean por legalización de indocumentados en EU”. *El Financiero*, México, 17 de mayo de 2006.

“Retan mexicanos a la Guardia Nacional”. *El Financiero*, México, 18 de mayo de 2006.

“Fox subraya compromiso de solucionar problema migratorio”. *El Financiero*, México, 23 de mayo de 2006.

“Prevé Texas instalar cámaras de seguridad en frontera con México”. *El Financiero*, México, 2 de junio de 2006.

“Insiste Bush en una reforma migratoria integral”. *El Financiero*, México, 6 de junio de 2006.

“Aprueba la Cámara de Representantes de EU vigilancia de fronteras”. *El Financiero*, México, 7 de junio de 2006.

“Aprueban en EU mil 900 mdd para control fronterizo ”. *El Financiero*, México, 13 de junio de 2006.

“Instauran Operativo México Seguro”. *El Universal*, México, 12 de junio de 2005, p.10.

“Minuteman comienzan despliegue en California”. *El Universal*, México, 17 de julio de 2005, p.6.

“Piden desplegar tropas en frontera de EU con México”. *El Universal*, México, 9 de agosto de 2005, p. 60.

Galindo, Heriberto. “Tras la reforma, urge el acuerdo migratorio binacional”. *La Jornada*, México, 9 de junio de 2006.

García, Cristóbal. “Emergencia en Arizona por la "criminalidad" en la frontera”. *La Jornada*, México, 17 de agosto de 2005.

García, Cristóbal. "Pactan México-EU organizar las repatriaciones; compensa la falta de un acuerdo migratorio: SRE". *La Jornada*, México, 11 de diciembre de 2005.

García, Cristóbal. "Antinmigrantes de Minuteman erigen su propia valla fronteriza". *La Jornada*, México, 28 de mayo de 2006.

Garza, Laura. "Migración, cuestión de confianza". *La Jornada*, México, 26 de febrero de 2006.

Gómez, Natalia. "Impulsarán legalización de indocumentados". *El Universal*, México, 8 de Noviembre de 2004, p.18.

Gómez, Natalia. "México debe ceder en seguridad ante Estados Unidos". *El Universal*, México, 14 de enero de 2005, p. 14.

Gómez, Natalia. "Piden a Fox y Bush crear una 'fuerza binacional'". *El Universal*, México, 15 de julio de 2005, p.2.

Gómez, Natalia. "EU urge a México más seguridad en frontera". *El Universal*, México, 27 de julio de 2005, p.1.

Gómez, Natalia. "Lanzan programa contra 'polleros' y delincuencia". *El Universal*, México, 18 de agosto de 2005, p. 12.

Gómez, Natalia. "Instalan 3 puntos de inspección en frontera". *El Universal*, México, 1 de septiembre de 2005, p. 16

González, Roberto. "S&P: el muro de EU afectará la vitalidad económica de la frontera". *La Jornada*, México, 18 de enero de 2006.

Hernández, Ángel. "El muro de la xenofobia". *Revista Vértigo*, México, 25 de diciembre de 2005

Hernández, Ángel. "Bush responde con mano dura". *Revista Vértigo*, México, 21 de mayo de 2006.

Herrera, Claudia. "Poco probable, que Bush concrete un plan de reforma migratoria: expertos". *La Jornada*, México, 14 de enero de 2005.

Herrera, Jorge. "Impulsan legisladores derechos de hispanos". *El Universal*, México, 15 de mayo de 2004, p.10.

Herrera, Jorge. "Instan a la lucha conjunta contra crimen en la frontera". *El Universal*, México, 14 de agosto de 2005, p.15.

"Las opciones de la política exterior de México en un mundo incierto: inercia o acción". *Revista de Relaciones Internacionales*, UNAM, México, mayo—diciembre 1999, p. 121

"Las remesas de los trabajadores migratorios: injusta premisa de estabilidad económica". *Revista Ventana EBC*, México, abril—mayo 2004, p. 14.

Martínez, Fabiola. "Acuerdo México—Estados Unidos contra la violencia en la frontera". *La Jornada*, México, 4 de marzo de 2006.

Moore, Molly. "Fox sets priorities for a new Mexico". *The Washington Post*, 5 de Julio de 2000, p. A01.

Mora, Laura, et. al. "El Mecanismo de Tuxtla y Centroamérica en la política exterior de México". *Revista Mexicana de Política Exterior*, México, p. 269

Novelo, Federico. "Situación actual y perspectivas de la migración México—Estados Unidos". *Revista Observatorio de la economía latinoamericana*, Julio 2004, México, p. 21.

Otero, Silvia. "Aprobarán en Arizona la Propuesta 200, revelan". *El Universal*, México, 9 de Noviembre de 2004, p.5.

Otero, Silvia. "Piden en el norte extender el plan México Seguro". *El Universal*, México, 23 de junio de 2005, p.16.

Roman, José. “Tibia preocupación del gobierno de México ante el anuncio estadounidense”. *La Jornada*, México, 16 de mayo de 2006.

Ruiz, José. “Empujarán avances en tema migratorio”. *El Universal*, México, 6 de marzo de 2004, p. 8.

Ruiz, José. “Pide Fox acelerar tema migratorio”. *El Universal*, México, 9 de Noviembre de 2004, p.19.

Ruiz, José. “Afinan reunión entre Fox y Bush”. *El Universal*, México, 10 de Noviembre de 2004, p.16.

Ruiz, José. “Tiene Bush en su agenda plan de trabajadores temporales, revelan”. *El Universal*, México, 11 de enero de 2005, p. 2.

Salinas de Gortari, Carlos. “México: 1988—1994”. *Revista Nexos*, abril de 1999, México.

SRE. “Aprueba la Comisión de Derechos Humanos de la ONU dos iniciativas mexicanas sobre migrantes”. *Comunicado de prensa*, México, 25 de abril de 2001, 076/01.

Tello, Jorge. “Urgen a replantear la relación con EU”. *El Universal*, México, 8 de Noviembre de 2004, p.2.

Thompson, Ginger. “Esperan que México relance discusión sobre migrantes”. *El Universal*, México, 8 de Noviembre de 2004, p.18.

Torres, Alejandro. “EU pide más vigilancia en frontera sur”. *El Universal*, México, 11 de junio de 2005, p. 1.

Urrutia, Alonso. “Los muros no solucionan el problema de la migración, sostiene Carlos Abascal”. *La Jornada*, México, 10 de enero de 2006.

Vargas, Rosa. "Vergonzante, la construcción de muros en la frontera de Estados Unidos: Fox". *La Jornada*. México, 15 de diciembre de 2005.

Zamora, Ulises. "Debaten en EU proyecto de ley que afecta a inmigrantes". *El Universal*, México, 15 de Noviembre de 2004, p.3.

Zugayde, Patricia. "Inician en California labor antiinmigrante". *El Universal*, México, 16 de julio de 2005, p. 13.

Mesografía

<http://pnd.presidencia.gob.mx/>

<http://ppp.sre.gob.mx>

<http://presidencia.gob.mx/foxcontigo/?contenido=3476&pagina=15>

<http://www.ayudamigratoria.com/visas-usa/visa-h2.php>

<http://www.banxico.org.mx>

<http://www.conapo.gob.mx/prensa/2004/05boletin2004.htm>

<http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/intensidadmig/cap01.pdf>

<http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/migra3/01.pdf>

<http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/2002/06.pdf>

<http://www.conofam.org>

http://www.emexico.gob.mx/wb2/eMex/eMex_Ineficiente_las_Medidas_de_Control_Fronterizo

<http://www.ime.gob.mx>

http://www.ime.gob.mx/noticias/boletines_tematicos/bol10.doc

<http://www.migracioninternacional.com/docum/indice.html?mundo=docofmxeu.html>

http://mx.geocities.com/gunnm_dream/plan_desarrollo_salinas.html

http://uscis.gov/graphics/publicaffairs/newsrels/KVisaRel_Sp.htm

<http://www.puntoedu.edu.ar/comunidades/publicaciones/publicaci%F3n.pdf>

http://www.protocolo.com.mx/articulos.php?id_sec=3&id_art=1023&id_ejemplar=16

<http://www.saludmigrante.salud.gob.mx/acciones/vesano.htm>

<http://www.senado.gob.mx>

<http://www.sre.gob.mx>

<http://www.sre.gob.mx/acerca/relaciones/>

<http://www.univision.com/content/content.ihtml?chid=3&cid=759691&schid=278&secid=286>

<http://www.usembassy-mexico.gov/sataglance1.htm: Migración>

<http://www.usembassy-mexico.gov/sMigrate1.htm>

<http://www.usembassy-mexico.gov/boletines/sp010105Censo.html>

http://www.usembassy-mexico.gov/sataglance_border.html

<http://usinfo.state.gov/espanol/mexico/02032105.htm>

<http://www.vidaamericana.com/h1besp.shtml>

<http://www.whitehouse.gov>

<http://www.whitehouse.gov/infocus/homeland/index.es.html>

<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html>

<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/10/20011029-15.es.html>

<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/07/20020716.es.html>

<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2006/05/20060515-8.es.html>

<http://zedillo.presidencia.gob.mx/>