



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

EL 107 CONGRESO DE ESTADOS UNIDOS Y SU POLÍTICA HACIA LA
FRONTERA MÉXICO-ESTADOS UNIDOS

T E S I S

Que para obtener el grado de

LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

P r e s e n t a

JASSO LÓPEZ LUCÍA CARMINA

APOYADA POR LA DIRECCIÓN GENERAL DE EVALUACIÓN EDUCATIVA. UNAM
PROGRAMA DE BECAS PARA TESIS DE LICENCIATURA EN
PROYECTOS DE INVESTIGACIÓN (PROBETEL)

ASESORA: MTRA. ROSA MARIA LINCE CAMPILLO
CIUDAD UNIVERSITARIA, ENERO DEL 2005



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

ÍNDICE

	Pág.
Introducción	I
Capítulo I El Congreso de Estados Unidos.....	1
1. El Sistema Político Norteamericano	1
1.1 Breve Historia.....	2
2. El Congreso Estadunidense	6
2.1. La Cámara de Representantes	8
2.2. El Senado	9
2.3. Cómo se elige el Congreso	10
2.4. Funciones del Congreso	13
3. Organización del Congreso.....	17
3.1. Liderazgo.....	18
3.2. Los Comités	21
3.3. Los Caucus	27
3.4. Personal y Oficinas Especializadas.....	27
4. El Proceso Legislativo.	29
4.1. El Anteproyecto de Ley	29
4.2. Presentación del Proyecto de Ley.....	30
4.3. Discusión de una Iniciativa	33
4.4. Aprobación de una Iniciativa.....	36
4.5. Promulgación de la Ley	37
Capítulo II México en el Congreso de Estados Unidos.....	41
1. El Congreso y su Política Exterior	41
1.1 México en la Política Exterior del Congreso.....	43
1.2 Demócratas y Republicanos en el Congreso Estadunidense	45
2. El Congreso y las Relaciones con México	52
2.1. El Tratado de Libre Comercio.....	52
2.2. El Paquete Económico de 1995	56
3. Asuntos fronterizos en el Congreso	57
3.1. Programas Federales en la Zona Fronteriza.....	62
4. Temas Fronterizos.....	63
4.1. Migración.....	63
4.2. Aguas Internacionales.....	69
4.3. Narcotráfico	71
4.4. Comercio	74
4.5. Maquiladoras.....	74

Capítulo III El 107 Congreso de Estados Unidos	76
1. Elecciones Federales	76
1.1. Elecciones Presidenciales.....	77
1.2. El poder legislativo.....	82
2. Conformación del 107 Congreso	84
2.1. El Calendario legislativo.....	85
2.2. La administración Bush y el 107 Congreso de Estados Unidos.....	86
2.3. Minorías en el 107 Congreso.....	88
2.3.1. Hispanic Caucus	90
2.4. Edades	92
2.5. Antigüedad.	92
3. Integración del 107 Congreso	94
3.1. Cámara de Representantes.....	96
3.1.1. Speaker	97
3.1.2. Líder de la Mayoría.	97
3.1.3. Líder de la Minoría	98
3.1.4. Los Comités	99
3.2. El Senado	100
3.2.1. Líder de la Mayoría	101
3.2.2. Líder de la Minoría	101
3.2.3. Nuevos Senadores	102
3.2.4. Los Comités.	102
3.3. Comités Selectos y Especiales.	103
3.4. Comités Conjuntos.....	103
4. Acciones del 107 Congreso	103
4.1. Votaciones en el 107 Congreso	106
4.2. El 107 Congreso y su relación con México.....	108
4.2.1. Legislación relacionada a México en el 107 Congreso.....	109
4.2.2. Legisladores mexicanos en Estados Unidos	111
4.2.3. Reuniones Interparlamentarias.....	111
4.2.4. Visitas presidenciales	112
Capítulo IV. Política del 107 Congreso hacia la Frontera.	116
1. El 11 de Septiembre.	119
1.1. La Frontera después del 11 de Septiembre	120
1.2. Implicaciones para México.....	122
1.3. El Congreso y el 11 de Septiembre.....	125
2. Política Fronteriza del 107 Congreso	130
3. Política Fronteriza del 107 Congreso antes del 11 de Septiembre.....	133
3.1. Reunión de congresistas mexicanos y estadounidenses	134

3.2. Apertura de fronteras a los camiones mexicanos	134
3.3. Planos maestros para un nuevo comienzo.....	135
4. Cambios en la Política del 107 Congreso en materia de Seguridad en la Frontera México Estados Unidos (después del 11 de Septiembre	136
4.1. Militarización de la Frontera México-Estados Unidos.....	137
4.2. Comercio en la Frontera	139
4.3. Seguridad Fronteriza, Fronteras eficaces para el Siglo XXI.....	140
4.4. Iniciativas de Seguridad Fronteriza en el Presupuesto 2003.....	141
4.5. Frontera Inteligente.....	143
4.6. Ley de Seguridad Fronteriza Mejorada y para la Reforma de Visas de Entrada	147
4.7. Apoyo en la Infraestructura Fronteriza.....	150
4.8. Sistema vigía	151
4.9. Superdepartamento de Seguridad	152
Conclusiones.....	154

Bibliografía

INTRODUCCIÓN

México y Estados Unidos comparten una frontera terrestre de más de tres mil kilómetros, en la cual se han desarrollado tensiones por la gran cantidad de flujos migratorios ilegales que cada día intentan cruzar al territorio estadounidense. De esta manera la migración ilegal, en conjunto con otros fenómenos como el tráfico de drogas y de mercancías ilegales a través de la zona fronteriza, se han convertido en el centro de la discusión sobre seguridad en Estados Unidos.

El Congreso de Estados Unidos como formulador de políticas, ha tenido un papel considerablemente importante en la discusión de la seguridad fronteriza. En el Congreso se determinan las políticas migratorias y fronterizas, que impactarán en los programas aplicados a la frontera México Estados Unidos.

En la historia del Congreso de Estados Unidos, las discusiones se han modificado de acuerdo a los fenómenos coyunturales, y por lo tanto en la elaboración de políticas migratorias y fronterizas. El 11 de Septiembre es uno de los acontecimientos que marcó cambios importantes en las relaciones México-Estados Unidos, y en la postura del Congreso estadounidense en cuanto a su política migratoria y fronteriza.

El 11 de Septiembre tuvo un alto impacto en la opinión pública estadounidense, y asimismo en los formuladores de políticas migratorias y fronterizas, tanto en el poder ejecutivo como en el legislativo, ocasionando que se propusieran y -en algunos casos- aprobaran, políticas restrictivas que fortalecieron el control fronterizo.

Tomando en cuenta lo anterior y a partir de las preguntas ¿Cuáles fueron los cambios implementados por el Congreso de estadounidense en materia de seguridad en la Frontera México-Estados Unidos, después del 11 de Septiembre? y ¿Cuáles de estas políticas legislativas tienen precedentes antes de los acontecimientos del 11 de Septiembre? es como surge la presente investigación.

La principal tesis que intentaré sustentar es la siguiente: La implementación de políticas legislativas referentes a la frontera México-Estados Unidos por el 107 Congreso después del 11 de Septiembre, es la continuación del proyecto de Seguridad Nacional.

En el primer capítulo se presenta el marco teórico y conceptual, que está enfocado principalmente a analizar la estructura y funcionamiento del Congreso Norteamericano. Se hace una revisión teórica del Sistema Político y de los mecanismos de representación. Asimismo se hace una revisión histórica para contextualizar el origen del Congreso y se analizan las funciones que éste tiene tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes.

El segundo capítulo titulado México en el Congreso Estadounidense presenta las relaciones que México ha tenido con los legisladores norteamericanos a lo largo de la historia, los problemas de la agenda bilateral que han llegado a ser parte de las iniciativas en los diferentes Congresos de Estados Unidos, etc. Para ello se analiza la relación México Estados-Unidos haciendo especial énfasis en las relaciones fronterizas que son el centro de esta investigación. Asimismo se analiza la conformación del Congreso, el sistema de partidos, la postura de cada uno de ellos, la política exterior del Congreso, etc.

El tercer capítulo titulado El 107 Congreso de Estados Unidos, aborda directamente la conformación del Congreso que es objeto de investigación. Se hace un rastreo del proceso electoral que lo conformó y la integración tanto del Senado como de la Cámara de Representantes, es decir los comités, el calendario, y todos los demás elementos que fueron presentados en el primer capítulo. Asimismo se presentan algunas de las acciones más importantes del 107 Congreso y las iniciativas con mayor impacto aprobadas en el 2001 y el 2002. Además se incluye una revisión de las relaciones del 107 Congreso con México, se presentan las reuniones interparlamentarias, visitas presidenciales y visitas de legisladores.

El cuarto y último capítulo titulado la Política del 107 Congreso hacia la Frontera México y Estados Unidos, comprende los cambios en la política legislativa de seguridad en la Frontera México-Estados Unidos, por el 107 Congreso antes y después del 11 de

Septiembre. Para ello, se hace una revisión breve del 11 de Septiembre, la postura del Congreso y las implicaciones para México.

Para el cuarto capítulo diseñé un cuadro guía de las iniciativas de seguridad fronteriza, antes y después del 11 de septiembre y se presenta como resultado de la sistematización de las políticas legislativas analizadas en esta investigación.

Los alcances de la presente investigación son producto de la revisión y análisis de las políticas legislativas de seguridad fronteriza presentadas por el 107 Congreso de Estados Unidos, tomando como fecha coyuntural el 11 de Septiembre.

CAPÍTULO I

EL CONGRESO DE ESTADOS UNIDOS

1. El Sistema Político Norteamericano

La Cámara de Representantes y el Senado como partes integrales del Congreso estadounidense, forman parte del gobierno y al mismo tiempo del sistema político norteamericano.

El sistema político norteamericano va mucho más allá del término gobierno, pues significa más que el establecimiento por vía constitucional de las instituciones formales del poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El sistema político, incluye además lo extra constitucional, como los grupos de presión y relaciones de estos en los diferentes niveles de gobierno.

En el caso de Estados Unidos, el centro del sistema político se encuentra en la Constitución Política, en ella se encuentran la forma y reglas bajo las cuales se establece el sistema federal con la división de poderes en tres niveles: el poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

A la cabeza del poder Ejecutivo se encuentra el Presidente quien de acuerdo a la Constitución tiene las facultades para tomar decisiones, firmar tratados, designar embajadores y funcionarios públicos.

El poder Legislativo está depositado en el Congreso, dividido en dos Cámaras: la de Representantes y el Senado. De acuerdo con la Constitución en este poder recaen todos los poderes para la promulgación de leyes en los Estados Unidos. Las facultades y funciones del Congreso serán revisadas en este capítulo.

Por su parte, el poder Judicial se deposita en un Tribunal Supremo y está presidido por un Procurador General quien se encarga de organizar los trabajos de las cortes y juzgados.

1.1 Breve historia.

Como hemos revisado, el gobierno de los Estados Unidos está basado en la Constitución Política de 1787, este documento es actualmente una de las Constituciones más antiguas del mundo y ha prevalecido durante más de doscientos años de vida independiente de esta Nación.

Antes de la Independencia de Estados Unidos, cuando las trece Colonias formaban parte del Imperio Británico, Inglaterra no contaba con una Constitución Política y por ende las Colonias Inglesas tampoco. Tras la Guerra de Independencia, una de las primeras tareas de los colonizadores fue precisamente la creación de una Constitución escrita que rigiera y diera orden a la Nación emergente.

El 4 de julio de 1776 inicia la vida independiente de los Estados Unidos de Norteamérica, cuando el Congreso Continental en la Declaración de Independencia, resolvió que los Estados Unidos "son y por derecho deben ser, estados libres e independientes".

Los redactores de la Declaración de Independencia son Tomás Jefferson, Benjamín Franklin y John Adams, y en ella establecen los principios rectores del gobierno al sostener que:

"todos los hombres son creados iguales y que son dotados por su Creador de ciertos Derechos inalienables entre los cuales están la Vida, la Libertad y la búsqueda de Felicidad. Que para asegurar estos derechos se instituyen Gobiernos entre los Hombres que derivan sus justos poderes en el consentimiento de los gobernados. Que cuando crea que cualquier Forma de Gobierno se torna destructora de estas finalidades es Derecho del Pueblo alterarla o abolirla"¹

Con la Declaración de Independencia las colonias norteamericanas no sólo se emanciparon de la injerencia británica, sino que también se consolidan como una Nación independiente. Al celebrarse el Contrato Social donde el pueblo depositó su voluntad y soberanía y a través de pactos voluntarios, se creó un gobierno con poderes limitados y

¹ Sellers, Charles, May, Henry y McMillen, Neil, Sinopsis de la Historia de los Estados Unidos, Editorial Fraterna, Argentina, 1988

definidos para asegurar sus derechos. Cada colonia adoptó su propia Constitución escrita donde se restringía fuertemente a la autoridad política estableciendo límites y controles.

Las colonias recién independizadas se unieron en una Confederación (depositada en los Artículos de la Confederación) donde sus intereses comunes se protegieron bajo un gobierno fuerte que fuera capaz de defenderlos ante los enemigos extranjeros y asimismo de detener las insurrecciones internas que pusieran en peligro la estabilidad, y al mismo tiempo capaz de impulsar la economía y la actividad comercial.

Por primera ocasión, en 1787 se reunieron en Filadelfia, 55 delegados procedentes de los diferentes estados de la nación americana, para iniciar la revisión de los Artículos de la Confederación. Las sesiones se celebraron de mayo a septiembre y dieron como resultado una Constitución totalmente nueva, la de 1787, que es la que prevalece en la actualidad. El problema principal al que se enfrentaron los Fundadores, como llegó a llamárseles, era el de la libertad "la forma en que podía lograrse un gobierno lo suficientemente fuerte para preservar el orden, pero que no lo fuera tanto que amenazase la libertad"² es decir un gobierno justo con equilibrio de poderes, donde la libertad de unos no limitara la de los otros y al mismo tiempo permitiera mantener el orden en la Nación recién independizada.

Se procuró reducir la posibilidad de abusos de poder, a través del equilibrio y separación de poderes enunciado por Montesquieu, donde las funciones ejecutivas, legislativas y judiciales fueran desempeñadas por diferentes cuerpos y nunca se encontraran depositados un unas mismas manos.

Tal y como establece Madison:

"Todo mundo está de acuerdo en que los poderes propios de uno de los departamentos no deben ser administrados completa ni directamente por cualquiera de los otros. Es también evidente que ninguno de ellos debe poseer, directa o indirectamente, una influencia preponderante sobre los otros en lo que se refiere a la administración de sus respectivos poderes. No puede negarse que el poder tiende a extenderse y que se le debe refrenar eficazmente para que no pase de los límites que se le asignen"³

² Wilson, El gobierno de los Estados Unidos, Editorial Limusa, México, 1992, p. 26.

³ Hamilton, et.al., El Federalista, FCE, México, 1943, p. 56

Se debía lograr una forma de gobierno donde la libertad fuese el principal motor y al mismo tiempo se impidiera el abuso de poder ya sea directa o indirectamente. De esta manera:

“La versión norteamericana de la democracia representativa se basó en dos principios importantes, ambos sobre la distribución de poder –la separación de poderes y el federalismo. El poder político en los Estados Unidos había de ser compartido por tres ramas separadas del gobierno... la autoridad política se dividió entre el gobierno nacional y el gobierno de los estados –división denominada federalismo.”⁴

En cuanto a la separación de poderes, el poder legislativo, ejecutivo y judicial, se depositaron en cuerpos diferentes con la finalidad de establecer un freno a posibles abusos de poder que nieguen a los gobernados sus derechos.

El nuevo gobierno se procuró un sistema de equilibrios y limitaciones que permitieran mantener la libertad sin por ello estar sujeto las mayorías populares

“el federalismo, en su forma primitiva fue creado como dique contra la democracia turbulenta en una tierra donde la igualdad era más que una frase para uso de los filósofos. La Suprema Corte, el Presidente, el Senado y la Cámara de Representantes, fueron ideados y construidos como cuatro poderes federales que funcionarían de contrapesos. Los tres primeros frenaban el cuarto poder democrático, al tiempo que el primero y en cierto sentido el tercero, el Senado, frenaban los poderes ejecutivos del Presidente. Además los cuatro debían asegurar por medio de su actividad federal, que las legislaturas estatales no destruyesen democráticamente los derechos naturales del hombre”⁵

De esta forma aún cuando los poderes federales estaban limitados podían funcionar como límite y contrapeso de los otros poderes asegurando la libertad y la igualdad que tan recurrente fue en los pensadores norteamericanos.

De acuerdo a la Constitución de 1787 la estructura del gobierno nacional sería conformado de la siguiente manera:

El poder legislativo estaría depositado en un Congreso dividido en dos Cámaras: La Cámara de Representantes, compuesta por miembros distribuidos en general de

⁴ Wilson, Op. Cit., p. 36

⁵ Crossman, R. H. S., Biografía del Estado Moderno, FCE, México 1988, p. 101

acuerdo a la población de cada Estado. Inicialmente el número variaba desde uno (Rhode Island) hasta ocho (Pennsylvania). Los representantes se elegían cada dos años por las personas de cada Estado elegibles para votar; y el Senado, compuesto por dos miembros de cada Estado, elegidos por las legislaturas estatales por periodos escalonados de seis años.

El poder Ejecutivo estaría depositado en un Presidente, quien sería elegido por un periodo de cuatro años con posibilidad de reelección. Los electores serían seleccionados en cada Estado de acuerdo con la forma que la legislatura del mismo determinara. Cada Estado contaría con un número de electores igual al de senadores y representantes de aquel Estado, pero ningún Senador o Representante podría actuar como elector.

El poder judicial estaría depositado en la Magistratura presidida por una Suprema Corte y por tantos tribunales inferiores como pueda crear el Congreso. Los jueces serían designados por el Presidente y confirmados por el Senado, conservarían sus cargos durante su buena conducta, es decir no hay periodos determinados y no serán cambiados excepto por juicio de residencia.

Además de las restricciones y separación de poderes, se estableció un gobierno más representativo, donde los legisladores tenían una relación más estrecha con los representados, para de esta forma tener una representación real. Se trataba de una democracia que en ningún momento pretendió ser de tipo directo -debido a las condiciones físicas y sociales de la nueva Nación- sino de tipo representativo. El propósito consistía en crear una República, es decir un gobierno en que funcionara un sistema representativo.

En un primer momento la representación era a través de un Congreso unicameral donde cada estado de la Confederación tenía un voto por Estado, pero finalmente se propuso un Congreso bicameral donde la representación en la Cámara Baja (Cámara de Representantes) sería proporcional a la población y la influencia de los Estados pequeños quedaría salvaguardada en una Cámara Alta (Senado), compuesta de dos senadores por cada Estado.

Al interior del Congreso también se establecieron límites y controles a las dos partes integrantes. Pues, las leyes sancionadas por Cámara de Representantes también debían ser aprobadas por el Senado. Aun después de haber sido aprobadas por ambas cámaras, todavía requerían de la aprobación del Presidente.

El principio para elegir a los miembros del Congreso fue el de las mayorías populares. De esta manera la ciudadanía elegiría a los miembros de la Cámara de Representantes cada dos años, y las legislaturas estatales elegirían a los Senadores por un periodo de seis años. De esta manera “aunque el mando popular iba a constituir uno de los elementos del nuevo gobierno, no sería el único. Las legislaturas estatales, no el pueblo, elegirían a los senadores; los electores y no directamente el pueblo, elegirían al presidente”⁶ estableciendo el freno a las mayorías populares.

2. El Congreso Estadunidense

El Congreso de Estados Unidos es la “reunión de representantes elegidos, que tienen poderes para hacer leyes, pero no para escoger al jefe del Ejecutivo de la nación: éste es escogido por el pueblo”⁷ es el cuerpo donde se llevan a cabo los quehaceres legislativos.

El primer Congreso de Estados Unidos se reunió en abril de 1789 en el City Hall (sede municipal) meses después de la entrada en vigor de la Constitución y durante el gobierno de Washington. Ambas cámaras del Congreso se encontraban en manos de los federalistas. A partir de entonces no se ha interrumpido el quehacer legislativo en Estados Unidos

En la actualidad, el sistema legal y constitucional de Estados Unidos, partiendo de diferentes principios, contempla en el Congreso un total de 535 miembros repartidos en la Cámara de Representantes y de Senadores.

⁶ Wilson, Op. Cit., p. 34

⁷ Ibid, p. 241

De acuerdo con la Constitución "Todos los poderes legislativos atribuidos aquí serán conferidos a un Congreso de Estados Unidos, formado por un Senado y una Cámara de Representantes"⁸ esto significa que la facultad de dictar leyes sólo corresponde al Congreso, esto es válido salvo cuando existen "convenios ejecutivos" que son concertados por el Presidente en virtud de sus atribuciones diplomáticas.

En los Estados Unidos, los ciudadanos son quienes eligen a los miembros del poder legislativo, 435 en la Cámara de Representantes y 100 en el Senado. De esta manera los integrantes del Congreso son los representantes directos del pueblo y por lo tanto están facultados para expresar sus opiniones, formular leyes, supervisar el procedimiento gubernamental, a través del trabajo legislativo que se desarrolla en los comités y grupos al interior del Congreso.

Con el objetivo de mantener el equilibrio de poderes se creó una legislatura bicameral, con una Cámara de Representantes que sería elegida directamente por el voto popular, y un Senado formado por 2 senadores por cada Estado, y que originalmente eran elegidos por las legislaturas locales y a partir de 1913, se eligen directamente. Aunque todas las facultades y poderes legislativos están depositados en el Congreso, estos poderes están compartidos con el Presidente que puede vetar leyes, y con la Suprema Corte, que puede declarar inconstitucionales y no procedentes a las leyes del Congreso.

A pesar de los límites y equilibrios diseñados para el Congreso, este es la fuerza dominante en el gobierno nacional pues es el único cuerpo facultado para emitir leyes.

Además, al interior del Congreso existen miembros con una larga experiencia política, esto debido a la posibilidad de reelección que se contempla en la ley electoral estadounidense. Pertenecer al Congreso puede ser considerado como una carrera, de tal manera que cada vez son más los legisladores con larga permanencia y son menos los cambios de miembros.

⁸ Corwin, Edward S., La Constitución de los Estados Unidos y su Significado Actual, Editorial Fraterna, Argentina, 1987, p. 23, Artículo 1, Sección I

Esto ha generado consecuencias importantes en cuanto a la representación en el Congreso, pues los legisladores en su afán de ser reelegidos en la siguiente legislatura se encuentran en contacto permanente con los electores del distrito o Estado de procedencia.

2.1 La Cámara de Representantes

La Cámara de Representantes de los Estados Unidos es un cuerpo formado por 435 legisladores que son elegidos a través del voto directo por los ciudadanos, de acuerdo con la Constitución "La Cámara de Representantes estará formada por miembros elegidos cada dos años por el pueblo de los diferentes estados, y los electores de cada Estado tendrán las calificaciones requeridas para los electores de la rama más numerosa de la legislatura estadual"⁹

Para ser representante se debe ser mayor de 25 años de edad y ser ciudadano de los Estados Unidos por cuando menos siete años, asimismo debe ser habitante del Estado al momento de la elección.

La conformación de la Cámara y la asignación de los representantes a cada uno de los Estados se basa en una razón de proporcionalidad es decir:

"los representantes y los impuestos directos serán distribuidos proporcionalmente entre los diferentes estados que pueden ser incluidos en esta Unión, de acuerdo con su respectivo número, que se determinará sumando al número total de personas libres, incluso las que están obligadas a servir cierto período, y excluyendo a los indios no sometidos a gravámenes, tres quintas partes de todas las personas restantes. La enumeración real se practicará dentro de los tres años siguientes a la primera sesión del Congreso de Estados Unidos, y dentro de cada período subsiguiente diez años, de tal modo de que de acuerdo con la ley será directa. El número de representantes no superará la proporción de uno por cada treinta mil personas, pero cada estado tendrá por lo menos un representante"¹⁰

Esto significa que cada uno de los estados de la nación americana se encuentra representado en la Cámara aunque no cumpla con el mínimo de población establecido por la Constitución. Así, estados como Alaska que tienen un mínimo de población comparado

⁹ Ibid. pág. 28 Artículo 1, Sección II, apartado 1

¹⁰ Ibid. pág. 30 Artículo 1, Sección II, apartado 1

con estados como Chicago o Michigan, tienen el mismo derecho de representación que cualquier otro estado.

La base de la distribución proporcional en la que se sustenta la Cámara de Representantes, se origina de la ley del 18 de junio de 1929 que basada en el censo de 1930 divide el total de la población entre el total de 435 representantes, esta base de distribución proporcional originó algunos problemas debido a la dificultad que representaba dividir a la población entre los 435 representantes, por lo cual tuvo que ser modificado parcialmente a través de la ley aprobada en 1941, donde se pone en práctica el método de las proporciones iguales donde se permite al Congreso apartarse de los 435 miembros establecidos como límite.

Cuando haya vacantes en la Cámara de Representantes de cualquier Estado, se recurrirá al poder ejecutivo que decretará la convocatoria a elecciones con el objetivo de cubrirlas inmediatamente.

Una vez que se llevan a cabo elecciones el primer martes del mes de Noviembre y se integra la Cámara que ha sido elegida por los ciudadanos, "La Cámara de Representantes elegirá a su presidente y a los restantes funcionarios, y será la única que podrá promover juicio político"¹¹

2.2 El Senado

El Senado a diferencia de la Cámara de Representantes es un cuerpo permanente esto debido a que desde su creación sólo ha existido un Senado que es renovado parcialmente por tercios cada dos años sin tener una renovación total.

El Senado se compone de 100 senadores, los cuales son el resultado de la elección de:

"dos senadores por cada estado, elegidos por la legislatura correspondiente, durarán seis años y cada senador tendrá un voto... inmediatamente después de haberse reunido como consecuencia de la primera elección, se dividirán del modo

¹¹ Ibid. pág. 32, Artículo 1, Sección II, apartado 5

más igualitario posible en tres clases. Las bancas de los senadores de la primera clase quedarán vacantes al expirar el segundo año, las de la segunda clase al expirar el cuarto año, y las de la tercera clase al expirar el sexto año, de manera que cada dos años pueda elegirse un tercio, y si se produjeran vacantes por renuncia o por otros motivos durante el receso de la legislatura de un estado, el ejecutivo del mismo puede realizar designaciones temporarias hasta la siguiente reunión de la legislatura, que llenará esas vacantes”¹²

Un Senador puede ser reelegido y contender por su curul en el Senado tantas veces como el electorado de su Estado lo permita.

Para ser Senador se requiere ser mayor de 30 años de edad y ser ciudadano de los Estados Unidos por cuando menos 9 años, y además ser habitante del Estado por el cual es designado en el momento de la elección.

Cada dos años se llevan a cabo elecciones federales en Estados Unidos, y en cada proceso se renueva una tercera parte del Senado, las otras dos terceras partes permanecen en actividades hasta cumplir el 100 por ciento de su estancia en el Senado que corresponde a seis años.

Una vez que se elige la tercera parte del Senado mediante elecciones directas, ésta es integrada a las otras dos terceras partes donde para su total conformación

“el Vicepresidente de Estados Unidos será el Presidente del Senado, pero no tendrá voto salvo en caso de empate... elegirá a sus restantes funcionarios, y también a un Presidente pro tempore en ausencia del Vicepresidente o cuando éste deba ejercer el cargo de Presidente de Estados Unidos”¹³

De esta manera el Senado siempre estará presidido, ya sea por el Vicepresidente de los Estados Unidos o por un presidente pro tempore.

2.3 Cómo se elige el Congreso

El Senado fue creado para representar de manera equitativa los intereses de cada uno de los Estados, pues cada uno de éstos cuenta con dos senadores que funcionan

¹² Ibidem. Artículo 1, Sección III, apartados 1 y 2

¹³ Ibid. pág 34 Artículo 1 Sección III, apartados 4 y 5

durante un periodo de seis años con opción a reelección, actualmente el Senado se conforma de 100 senadores.

La Cámara de Representantes, es el resultado de la división del territorio norteamericano en distritos de pluralidad de acuerdo a la densidad territorial y tomando en cuenta de que cada estado cuente cuando menos con un representante, de esta manera se tiene un total de 435 diputados, los cuales operan durante un periodo de dos años con opción a reelegirse.

Cada dos años se celebran elecciones federales en Estados Unidos, con el objetivo de renovar a los representantes de gobierno. Este principio de elecciones bienales lo encontramos en el Federalista donde se enfatiza que:

“Así como es esencial a la libertad que el gobierno en general tenga intereses comunes con el pueblo, es particularmente esencial que el sector que ahora estudiamos dependa inmediatamente del pueblo y simpatice estrechamente con él. Las elecciones frecuentes son, sin duda alguna, la única política que permite lograr eficazmente esta dependencia y esta simpatía”¹⁴

De esta manera el electorado tiene una influencia más directa con sus representantes, y no sólo la tiene durante los procesos electorales como ocurre en otros sistemas electorales.

El Presidente de los Estados Unidos se elige indirectamente por medio de un colegio electoral, por un periodo de cuatro años con opción a ser reelegido. A cada Estado se le otorga un número de electores presidenciales en relación a la cantidad de representantes en la Cámara de Representantes y el Senado. Los electores que conforman el Colegio electoral son elegidos a través del voto popular o se elige al candidato que tiene mayor cantidad de votos en un Estado.

El procedimiento para elegir al Presidente es el siguiente: después de las elecciones populares del colegio electoral en el mes de noviembre, los elegidos se reúnen en sus capitolios estatales en el mes de diciembre y ahí expresan su voto. En la actualidad

¹⁴ Hamilton, Op. Cit., pág. 224

este procedimiento es mera formalidad, pues en la mayoría de los casos se respeta el voto popular.

Ambas Cámaras del Congreso de Estados Unidos son elegidas a través del voto directo que se lleva a cabo el mes de noviembre, cada dos años. Tanto en elecciones federales como en las intermedias se eligen a los miembros del Congreso que por ninguna razón pueden disolverse antes de cumplir con su tiempo correspondiente, esto por mandato constitucional.

El Senado renueva una tercera parte cada dos años, a través del voto directo. Esto significa que 33 o 34 Senadores son elegidos cada dos años conservando a los otros dos tercios en el Senado es decir, se renueva parcialmente, es por ello que se dice que se trata de una Cámara permanente.

La Cámara de Representantes se renueva totalmente cada dos años, esto significa que las 435 curules son renovadas cada elección federal. Como sucede con los miembros del Senado, los representantes pueden reelegirse.

Las elecciones en Estados Unidos tienen un carácter particular que ha comenzado a ser aplicado en otros sistemas electorales del mundo. Se trata de las elecciones al interior del partido que se celebran en cada localidad para elegir a quien será candidato en el proceso electoral, de esta manera la designación de los candidatos se encuentra en manos del electorado y no en el partido político como ocurre en la mayoría de las democracias modernas.

Las reglas y tiempos para elegir a quien será candidato, varían de acuerdo al Estado, sin embargo en general las elecciones al interior del partido, denominadas elecciones primarias, dependen del electorado.

Esta modalidad de elecciones primarias debilita el poder de los partidos políticos, y es más probable que el candidato electo actúe independientemente de su partido.

Las elecciones en Estados Unidos han estado determinadas por el sistema bipartidista. De 1796 a 1820 por el Partido Federalista y el Partido Demócrata Republicano. De 1825 a 1856 por el Partido Demócrata y el Partido Nacionalista. Y de 1856 a la fecha por el Partido Demócrata y el Partido Republicano.

A lo largo de la historia de los procesos electorales norteamericanos se han formado otros partidos sin embargo, siempre ha predominado el sistema bipartidista, otorgando altos porcentajes en los escaños de la Cámara de Representantes, el Senado y Gobernadores a los dos partidos dominantes.

2.4 Funciones del Congreso

El bicameralismo es una característica del Congreso estadounidense desde su creación. Como hemos revisado, tanto la Cámara de Representantes como el Senado se conforman y son elegidas por el voto directo de los ciudadanos, y no pueden ser disueltas antes de que expire su respectivo tiempo constitucional.

Los poderes y funciones del Congreso se encuentran en el artículo 1, Sección 8 de la Constitución y se señala que el Congreso tendrá facultad para:

- Establecer y recaudar contribuciones, impuestos, derechos y consumos; para pagar las deudas y proveer a la defensa común y bienestar general de los Estados Unidos; pero todos los derechos, impuestos y consumos serán uniformes en todos los Estados Unidos.
- Contraer empréstitos a cargo de crédito de los Estados Unidos.
- Reglamentar el comercio con las naciones extranjeras y entre los diferentes estados.
- Establecer un régimen uniforme de naturalización y leyes uniformes en materia de quiebra en todos los Estados Unidos.
- Acuñar moneda y determinar su valor, así como el de la moneda extranjera y fijar los patrones de las pesas y medidas.

- Proveer lo necesario al castigo de quienes falsifiquen los títulos y la moneda corriente de los Estados Unidos.
- Establecer oficinas de correos y caminos de posta.
- Fomentar el progreso de la ciencia y las artes útiles, asegurando a los autores e inventores, por un tiempo limitado, el derecho exclusivo sobre sus respectivos escritos y descubrimientos.
- Crear tribunales inferiores a la Suprema Corte.
- Definir y castigar la piratería y otros delitos graves cometidos en alta mar y las violaciones al derecho internacional.
- Declarar la Guerra, otorgar patentes de corso y represalias y para dictar reglas con relación a las presas de mar y tierra.
- Reclutar y sostener ejércitos, pero ninguna autorización presupuestaria de fondos que tengan ese destino será por un plazo superior a dos años.
- Habilitar y mantener una armada.
- Dictar reglas para el gobierno y ordenanza de las fuerzas navales y terrestres
- Disponer cuándo debe convocarse a la milicia nacional con el fin de hacer cumplir las leyes de la Unión, sofocar las insurrecciones y rechazar las invasiones.
- Proveer lo necesario para organizar, armar y disciplinar a la milicia nacional y para gobernar aquella parte de ésta que se utilice en servicio de los Estados Unidos; reservándose a los Estados correspondientes el nombramiento de los oficiales y la facultad de instruir a la milicia conforme a la disciplina prescrita por el Congreso.
- Legislar en forma exclusiva en todo lo referente al Distrito que se convierta en sede del gobierno de los Estados Unidos, como consecuencia de la cesión de algunos Estados y la aceptación del Congreso
- Expedir todas las leyes que sean necesarias para y convenientes para llevar a efecto los poderes anteriores y todos los demás que está Constitución confiere al gobierno de los Estados Unidos o al cualquiera de sus departamentos o funcionarios.

Tanto el Senado como la Cámara de Representantes tienen funciones de tipo legislativo entre ellas:

“la autoridad de sancionar leyes no es así sino una parte de lo que está comprendido en el otorgamiento al Congreso de poder legislativo. Comparables en consecuencia con la función de elaborar leyes, son la responsabilidad legislativa de supervisar al ejecutivo su deber de servir como un foro nacional para la expresión, formulación y moldeamiento de la opinión pública y su posición como máximo investigador”¹⁵

La elaboración de leyes que es uno de los temas centrales de este trabajo y posteriormente será abordado, es una de las funciones más importantes del Congreso, por el impacto que éstas tienen en la sociedad.

La legislatura norteamericana es un órgano electo que tiene gran influencia en el sistema político, como representante de la voluntad norteamericana puede enmendar y rechazar iniciativas presupuestarias y legislativas propuestas por el Presidente, de esta manera no solamente ratifica las propuestas sino que funciona como un contrapeso del poder ejecutivo. El Congreso ejerce ampliamente sus prerrogativas en esta función, pues en diferentes Congresos se han registrado casos en los que no se aprueban automáticamente las iniciativas presentadas por el Presidente, traduciéndose esto en el equilibrio de poderes.

Cuando se enmienda o rechaza alguna iniciativa presidencial, el Senado tiene la facultad de autorizar a través de las tres cuartas partes, la ratificación de acuerdos hechos por el Presidente.

Asimismo la facultad que el Presidente tiene para designar a los embajadores, miembros del gabinete, magistrados de la Suprema Corte y altos funcionarios civiles y militares, no puede proceder directamente sin la aprobación del Senado, de esta manera si no se obtiene una votación de al menos dos tercios, la propuesta presidencial es rechazada.

¹⁵ Schwartz, Bernard, Los poderes del gobierno. Vol. I. Poderes Federales y Estatales, Facultad de Derecho/UNAM, México, 1966, p.122

El procedimiento para rechazar o no a una designación, es a través de la investigación que realiza un Comité del Senado a los candidatos de más alto nivel –sobre todo miembros del gabinete- para determinar si es o no conveniente. No se realizan investigaciones para todos los designados, pues esto implicaría mucho tiempo, pero las que se realizan en algunas ocasiones como en el periodo de Reagan toman hasta 15 semanas.

Otra de las funciones constitucionales del Congreso es la posibilidad de destituir de su puesto al Presidente, al Vicepresidente, a un Juez o al cualquier otro funcionario público, siempre y cuando se vean implicados en delitos mayores. Si la Cámara de Representantes acepta los artículos de juicio político y si se obtiene la votación de dos terceras partes del Senado, se considera culpable al funcionario y se procede a su destitución.

Una de las peculiaridades del Congreso Norteamericano es la reelección, pues este mecanismo permite que la legislatura se convierta en un foro de expresión donde puede llegar la opinión de los ciudadanos. Ésta es la función como foro nacional que tiene el Congreso, cuando a través de su representante en la Asamblea, la localidad puede llevar sus opiniones al plano nacional. El representante en el Congreso está en contacto directo con los ciudadanos del distrito que lo eligieron, esto con fines electorales. De esta forma “los miembros del Congreso son más leales a sus respectivos distritos electorales que a sus partidos, por lo que no se sienten comprometidos a seguir los dictados de sus líderes en el Congreso o en la presidencia al momento de emitir su voto”¹⁶ se puede decir que se trata de un Congreso indisciplinado.

Cada legislador toma sus decisiones en función de sus intereses, como son su distrito electoral (que toma la decisión de reelegirlo o no), sus convicciones, entre otros. El hecho de pertenecer a un partido no implica que se tenga que estar disciplinado a los intereses del mismo, por lo tanto a cada legislador se le tiene que persuadir a través del cabildeo que tan popular se ha vuelto en los Estados Unidos. Es en este punto, donde la participación de actores externos al Congreso se vuelve muy importante y significativa.

¹⁶ Castro Rea, Julian, Jackson, Robert J., Mahler, Gregory S., (coordinadores), Los sistemas políticos de América del Norte. Desafíos y Convergencias, CISAN/UNAM, México, 1999, p.80

En el proceso legislativo de los Estados Unidos, existe un amplio número de actores y diferentes intereses que influyen en la toma de decisiones, se trata de un gobierno pluralista donde la elaboración de políticas que “son el conjunto de decisiones que orientan la acción gubernamental; decisiones legitimadas por los actores y procesos reales peculiares de cada país”¹⁷ se hace a través de los grupos y actores, dentro y fuera del Congreso. De esta manera las leyes que emanan del Congreso se les considera resultado de la interacción entre los diversos grupos, que a través de legisladores cabildean en el poder legislativo y el poder ejecutivo.

Otra de las funciones que debe ser valorada tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado es su posición como investigador de la Nación. La mayoría de los congresistas tienen un tiempo considerable como legisladores y generalmente tienden a quedarse en el mismo Comité dándoles esto una amplia experiencia y conocimiento con respecto a los temas nacionales. Además cuentan con un enorme aparato de asesoría e investigación especializado a los temas de cada uno de los Comités.

Como se puede ver, las funciones del Congreso no pueden ser sólo reducidas a la creación y elaboración de leyes, aunque el resto de las otras funciones se encuentre orientada a esta función, tienen su importancia en el trabajo legislativo y su impacto político.

3. Organización del Congreso

Al interior del Congreso existen diferentes reglas e intereses, y en torno a ellos es como se organiza la negociación política.

Algunas formas de organización están definidas por las reglas internas del Congreso, tal como la formación de Comités y subcomités, y la existencia de un líder que presida la mayoría y la minoría de partido.

¹⁷ Ibid, p. 331

Otras formas de organización no necesariamente forman parte del reglamento legislativo. Sin embargo han sido muy funcionales para llevar a cabo el trabajo legislativo, tal es el caso de las oficinas especializadas y el papel de los partidos políticos en el proceso legislativo.

3.1 Liderazgo

El liderazgo en la Cámara de Representantes y en el Senado tiene una función fundamental: darle eficiencia al trabajo legislativo a través de una coordinación eficaz.

En la Cámara de Representantes quien preside la cámara es el Speaker, este es originario del partido mayoritario y como tal simultáneamente también preside su partido. El Speaker, es el legislador más importante del Congreso y es elegido por el total de los representantes, razón por la cual siempre resulta ser un miembro de la mayoría.

“El Speaker tiene una gran diversidad de poderes. Otorga la palabra cuando un parlamentario la pide en alguna sesión... y puede hasta ignorarlo; juzga la legalidad de los procedimientos parlamentarios y decide si hay o no quórum; puede votar para desempatar los sufragios, además de contar y anunciar los votos; decide qué comisión examinará un proyecto de ley; y qué enmienda es aceptable cuando corresponde realmente a la proposición examinada; designa a los miembros de las comisiones temporales y a los representantes que participarán en las comisiones de conferencias encargadas de hallar un término medio entre las versiones de una misma proposición de ley, a menudo muy diferentes en la Cámara y en el Senado”¹⁸

En el Senado es el Vicepresidente de Estados Unidos quien funge como presidente, y en la ausencia de éste se nombra un Presidente pro tempore quien carece prácticamente de influencia pues no tiene los mismos poderes y facultades del Speaker en la Cámara de Representantes. En la actualidad no es muy común que el Vicepresidente presida el Senado, salvo en ocasiones ceremoniales y en casos de empate donde su voto sea decisivo¹⁹

¹⁸ Toinet, Marie-France, El Sistema político de los Estados Unidos, FCE, México, 1992, p. 94

¹⁹ El Vicepresidente de los Estados Unidos cuando preside el Senado no tiene derecho a voto, salvo cuando se trata de un empate.

Las atribuciones del presidente pro tempore en el Senado como funcionario que preside el Senado difieren un poco de las atribuciones del Vicepresidente. En primer lugar el presidente pro tempore puede votar en todos los asuntos en tanto que el Vicepresidente sólo puede hacerlo en caso de empate. Además sólo el presidente pro tempore puede designar un sustituto que lo reemplace en el cargo.

Algunas atribuciones que gozan ambos funcionarios (al presidir) son:

“1) conceder a los miembros el uso de la palabra, presentar iniciativas o proponer enmiendas y mociones a las iniciativas que estén en debate; 2) decidir puntos de orden, sujetos a apelación ante el pleno del Senado; 3) designar a los Senadores que integrarán las conferencias bicamerales, si bien es costumbre que el funcionario que preside designe como conferenciantes a los senadores recomendados por el director de debates de la iniciativa en cuestión, dependiendo de las proporciones de los partidos de los partidos en el Senado; 4) aplicar las reglas para mantener el decoro; 5) tomar protestas, y 6) designar a los miembros de los comités especiales”²⁰

La Constitución de los Estados Unidos no es muy precisa en cuanto al papel de los partidos políticos en el Congreso. Sin embargo el liderazgo de los partidos es una de los factores importantes que influyen en el proceso legislativo y en el modo de operación del Congreso.

Cuando se conforma la Cámara de Representantes y el Senado, hay una mayoría y una minoría de acuerdo a los partidos que fueron electos para ocupar los escaños en el Congreso. Tanto la mayoría como la minoría tienen sus líderes, que son electos por cada partido, a efecto de organizarse y efectivizar el procedimiento legislativo.

El líder de la mayoría en la Cámara de Representantes tiene como funciones:

“formular el programa legislativo del partido en coordinación con el Speaker de la Cámara y otros líderes partidarios; dirigir el paso del programa por la Cámara, persuadir a los presidentes de Comités para informar sobre las iniciativas que el partido considere importantes, y organizar el calendario legislativo de la Cámara asegurando el apoyo de los miembros principales”²¹

²⁰ Congressional, Quarterly, El Congreso de los Estados Unidos. Estructura y Funcionamiento, Editorial Limusa, México, 1992, p. 31-32

²¹ Ibid., p. 25.

Además tiene la ventaja de ser el primero en obtener el uso de la palabra ante el pleno y como líder de la mayoría, si algún legislador rechaza u objeta su propuesta de considerar alguna iniciativa puede someter el asunto a votación de mayoría simple.

El líder de la mayoría senatorial, no es como en el caso de la Cámara de Representantes quien preside el Senado. El líder de la mayoría en el Senado es quien fue elegido por el partido mayoritario, y quien preside el mismo y no tiene las atribuciones del líder senatorial.

En contraparte de los líderes de mayoría existen los líderes de la minoría que tienen como función principal organizar las fuerzas de su partido con el objetivo de oponerse al programa legislativo de la mayoría. En esencia desempeñan las mismas funciones que los líderes de la mayoría a excepción de que ellos no tienen la autoridad para elaborar un programa legislativo.

El líder de la minoría "es el portavoz del partido para manifestar la política del mismo. Está obligado a mantenerse alerta y vigilante en defensa de los derechos de la minoría. Su función y deber es criticar constructivamente las políticas y programas de la mayoría y emplear para este fin las tácticas parlamentarias y seguir de cerca toda legislación que se proponga"²²

A pesar de no tener la misma información y apoyo que el partido de la mayoría, el líder de la minoría debe hacer el trabajo legislativo que le permita mantener alerta a su partido en cuanto a las políticas que son presentadas en el Congreso.

Otra forma de liderazgo al interior del Congreso, además de los líderes de mayorías y minorías, son los Whips de partido que consisten en el liderazgo de partido por parte de los miembros más influyentes con el objetivo de crear consensos sobre los asuntos más importantes.

²² Ibidem

Cada uno de los partidos tiene al interior de su estructura sus propios whips. Estos se encargan de auxiliar a su líder de debates y mantenerlo al tanto de lo que ocurre con los legisladores de su partido, también lo ayudan a ejercer presión sobre éstos para que voten de acuerdo a la línea del partido.

Los whips están al tanto del trabajo legislativo a través del apoyo de los presidentes de los Comités quienes les informan sobre los puntos y disposiciones que podrían ser controversiales de una iniciativa. Basándose en esta información los whips elaboran la táctica de debate y formulan las preguntas que harán durante la discusión de la iniciativa.

El trabajo de los whips es muy importante sobre todo en un Congreso indisciplinado donde "cada vez con mayor frecuencia el liderazgo de los partidos se ha visto debilitado por influencias conflictivas entre sí, además de los centros de poder entre los que se encuentra una estructura más descentralizada de comités y subcomités y el surgimiento de nuevas leyes electorales y reglas y prácticas legislativas que refuerzan la independencia de los miembros individuales"²³

3.2 Los Comités

Desde el inicio de la vida del Congreso estadounidense, los Comités han sido la forma de organización legislativa básica. A través del tiempo, los comités en el Congreso se han convertido en el eje tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado.

En los Comités se discute y se orientan los proyectos legislativos

"no son infalibles, pero conocen desde mucho tiempo atrás el asunto en cuestión; han realizado un minucioso estudio de la iniciativa presentado a la Cámara y después de profundas deliberaciones, han hecho recomendaciones formales, por lo cual, si ninguna circunstancia ha cambiado, tienen derecho a esperar el apoyo en la sala"²⁴

²³ Ibid, p. 11

²⁴ Ibid, p. 93

El Comité es quien mayor experiencia tiene sobre la iniciativa en cuestión, pues una vez que se les ha turnado hacen un estudio minucioso con el cual llegan a tener mayor conocimiento que el resto de los legisladores que no pertenecen al Comité.

El poder de los Comités reside en la influencia que éstos tienen sobre el destino de la legislación, pues de acuerdo a las observaciones que se hagan a las iniciativas será la discusión ante el pleno.

En el Senado y en la Cámara de Representantes existen diferentes tipos de Comités y subcomités, pero todos ellos están orientados a un mismo objetivo: realizar el trabajo legislativo. Dependiendo del tema de la ley en discusión se asigna al comité con la jurisdicción del tema y éste se encarga de hacer las investigaciones y observaciones pertinentes.

Existen tres tipos de Comités: los permanentes, que tienen trabajo continuo con personal fijo y autorizado, responsabilidades específicas y permanecen a lo largo de los diferentes Congresos; los selectos o especiales que se conforman con un propósito limitado y son de carácter provisional, por lo que pueden desaparecer de un Congreso a otro, siempre y cuando se haya concretado el proyecto para el que fueron creados; y los comités conjuntos o también llamado Comités de Conferencia, donde los miembros del Senado y la Cámara de Representantes se reúnen para discutir y resolver diferencias sobre un proyecto de ley antes de su aprobación final.

Dentro de la estructura de Comités, los de tipo permanente son los más importantes debido a la continuidad que tienen en el trabajo legislativo y porque pueden proponer legislación ante el pleno para iniciar la discusión. Son el centro de la discusión legislativa porque los proyectos de ley son estudiados y aprobados al nivel de Comité, antes de pasar al pleno.

Los Comités Conjuntos o de Conferencia donde se reúnen los miembros del Senado y de la Cámara de Representantes, son de gran importancia en cuanto a la negociación, pues antes de que una iniciativa pueda ser enviada al Presidente para que dé su

aprobación, es necesario que ambas Cámaras lo aprueben de idéntica forma. Para hacer posible la aprobación en las Cámaras se requiere de la reunión de conferencia para acordar la forma final que será enviada al legislativo. Generalmente el trabajo realizado en los Comités de Conferencia es aprobado por el pleno de ambas Cámaras por la precedencia que este tiene. Quienes preceden un Comité de este tipo son generalmente miembros del Senado.

Como se ha señalado existen diferentes tipos de Comités, pero por debajo del nivel de éstos hay una gran cantidad de Subcomités, que están fuertemente ligados a los primeros. Estas estructuras se conforman con miembros del partido mayoritario y minoritario y trabajan asuntos relacionados con la jurisdicción del Comité del que se desprenden.

Los Subcomités conforman la última parte del trabajo legislativo. En ellos los legisladores pueden obtener experiencia en temas específicos y pueden especializarse. Los Subcomités varían en importancia dependiendo del Comité, algunos tienen jurisdicciones bien definidas y funcionan con autonomía, y el Comité ratifica gran parte del trabajo legislativo con pocas objeciones.

Por lo general el Congreso estadounidense ha tendido en cada cámara un promedio de veinte Comités y más de un ciento de Subcomités. La cantidad varía de acuerdo al Congreso y a las prioridades de cada administración, pero siempre hay comités con diferentes jurisdicción para la discusión de proyectos de ley.

Los Comités y Subcomités se integran por los miembros del Congreso, el tamaño de los comités permanentes lo fijan en el Senado las reglas permanentes, y en la Cámara de Representantes, las negociaciones entre los partidos de la mayoría y de la minoría y la ratificación formal de todos y cada uno de los miembros. Así, bajo acuerdos legislativos se conforman los Comités que fluctúan de tamaño, según las negociaciones y reglas del Congreso.

Los legisladores de la Cámara de Representantes o del Senado, según sea el caso, son quienes integran los diferentes Comités y Subcomités. Estos son conformados al inicio de cada legislatura, de manera tal que:

“ambas cámaras adoptan resoluciones que contienen las listas de los integrantes de comités, en la cual se indican los nombres de los miembros presentados por el caucus del partido respectivo. En la Cámara de representantes el partido de mayoría, por lo regular después de negociar con la minoría, fija el tamaño de cada comité al preparar la lista de los miembros que se somete a la Cámara. (En el Senado, las reglas permanentes establecen el tamaño de los Comités)”²⁵

Un legislador puede formar parte de más de un Comité a excepción de los integrantes de los Comités de Apropiaciones, Normas o Métodos, y Procedimientos, quienes exclusivamente pueden pertenecer a dichos Comités.

En el caso de los Comités de Conferencia, por regla general los integran los miembros más antiguos de los Comités que manejaron la iniciativa, en la Cámara de Representantes son designados por el Speaker y en el Senado por el funcionario que preside, ya sea el Vicepresidente o el Presidente pro tempore. Otros factores importantes para la designación de los miembros de este tipo de comité es el conocimiento de la iniciativa y el que ambos partidos estén representados.

Con respecto a la proporción de los partidos que integrarán los comités no existe una reglamentación específica, ni en la Constitución ni en las reglas permanentes de las dos cámaras. Sin embargo se ha tratado de mantener un cierto equilibrio. En el Senado se han apegado al peso que cada partido tiene. En la Cámara de Representantes la mayoría en los comités la ocupa el partido mayoritario sobre todo en aquellos Comités que se consideran más importantes como el de Relaciones Exteriores o el de Presupuesto.

Otro de los criterios para asignar a los legisladores en los diferentes Comités, es la lealtad al partido, y las consideraciones regionales y estatales, de esta forma si un Estado está fuertemente involucrado con algún Comité, es probable que el representante de ese Estado sea parte del Comité.

²⁵ Ibid, p. 101

Como se ha revisado la integración de los Comités se hace mediante la asignación, y esta determinará en forma importante el tipo de función que cada legislador desempeñará. Cada Comité tiene diferente jurisdicción y puede resultar atractivo o no, por diferentes razones pues:

“no sólo son distintas las coloraciones políticas de los Comités congresionales, sino que también lo son sus funciones y sus estilos de operación. Algunos como los Comités de la Cámara de Asignaciones y Métodos y Procedimientos, y los Comités del Senado de Relaciones Exteriores y de Relaciones Humanas, han sido atractivos para los miembros que desean influir sobre la política pública, los que gustan de adquirir experiencia en problemas importantes y los que valorizan el contar con influencia cerca de sus colegas en el Congreso. Otros como el interior de la Cámara y el Comité de Asuntos Insulares, el de Correo y Servicio Civil (y sus contrapartidas en el Senado) son atractivos para los miembros que valorizan una oportunidad para servir a los grupos de votantes, y que se preocupan más acerca de la solidificación de sus perspectivas de reelección que del tener influencia con sus colegas del Congreso”²⁶

De esta manera el formar parte de un Comité u otro es un factor importante para el desempeño de los legisladores.

Además de los miembros de los diferentes partidos, un Comité se integra y está presidido por un presidente. El método para elegir al Presidente ha variado de tal forma que:

“cuando los líderes del partido eran más fuertes en el pasado, los presidentes de los Comités eran elegidos sobre la base de su lealtad al líder. Ahora que el liderazgo se ha debilitado, es la antigüedad en el Comité lo que la gobierna la selección del presidente. Últimamente sin embargo, incluso se ha atacado la antigüedad. En 1971 decidieron los demócratas de la Cámara en su Comité elegir a los miembros de su Comité mediante voto secreto; cuatro años más tarde usaron este procedimiento para eliminar a tres presidentes de Comité que conservaban sus cargos por antigüedad. Y en 1985 eliminaron al presidente del Comité de la Cámara sobre Servicios Armados”.²⁷

El Presidente de un Comité no puede por ningún motivo presidir otro Comité, aunque sí puede pertenecer a otros.

No obstante la forma en la que el Presidente del Comité sea electo o designado, éste juega un papel muy importante en el Comité pues preside el trabajo legislativo y

²⁶ Wilson, Op. Cit., p. 261

²⁷ Ibid, p. 257

puede orientar la metodología de investigación y discusión de los proyectos de ley, de acuerdo a sus intereses, personales o políticos.

Como se ha revisado, los Comités (en todas sus modalidades) son una parte considerablemente importante en el Congreso pues en ellos se desarrolla el trabajo legislativo. Sin embargo, como afirma Stephen K. Bailey:

“los Comités existen para hacer expedita la carga de trabajo; para facilitar las deliberaciones significativas sobre medidas y asuntos importantes; para lograr cierto grado de experiencia entre los legisladores que los integran y su personal, y dar conveniente sepultura a las propuestas inadecuadas. Constituyen las grandes baronías del poder legislativo; muchos de ellos entran en competencia con su presidente, con el Comité equivalente de la otra cámara, y con la cámara en pleno de la que forman parte”²⁸

La existencia de Comités genera rivalidades que en repetidas ocasiones causan conflictos al interior del Congreso.

Entre los diferentes Comités una de las principales rivalidades son las disputas jurisdiccionales, que consisten en la discusión sobre cuál es el área de gobernabilidad de cada Comité y si una iniciativa corresponde o no a su área jurídica. A pesar de que se ha intentado eliminar este problema delimitando a detalle la jurisdicción de cada Comité, este tipo de disputas no ha desaparecido completamente.

La solución más común a este tipo de disputas jurisdiccionales es la remisión múltiple que consiste en turnar la iniciativa a dos o más Comités. Hay diferentes tipos de remisión múltiple: conjunta, cuando varios Comités estudian una misma iniciativa al mismo tiempo; dividida, cuando la iniciativa se turna en partes a diferentes Comités para que sean estudiados según su área de especialidad; y consecutiva, cuando la iniciativa se turna primero a un Comité y después a otro.

La rivalidad entre las diferentes Cámaras es un fenómeno común en el Congreso estadounidense. A pesar de que se han implementado métodos como los Comités de Conferencia (conjuntos), para eliminar este tipo de rivalidad, a menudo hay diferencias en cuanto la redacción final de un proyecto de ley.

²⁸ Congressional Quarterly, Op. Cit., p. 99

3.3 Los Caucus

Un comité o Caucus, es "una asociación de miembros del Congreso creado para defender una ideología política o para hacer avanzar los intereses económicos o regionales"²⁹

Los Caucus más importantes en cuanto a su permanencia son los Caucus de los partidos que son los organismos formales de los partidos demócrata (Caucus Demócrata) y republicano (Conferencia Republicana). En ellos se planea la estrategia legislativa de su partido.

Además de los Caucus de los partidos existen Caucus donde los legisladores se aglutinan en torno a sus intereses raciales, étnicos, regionales o políticos. Como ejemplo podemos citar al Hispanic Caucus.

3.4 Personal y oficinas especializadas

En los Comités y sus respectivos Subcomités es donde se lleva a cabo el trabajo legislativo. Como hemos revisado éstos se integran por los legisladores de cada Cámara, pero además se integran por personal y oficinas especializadas.

Un legislador por lo general está asignado, en promedio a dos Comités y siete Subcomités, en esta situación es evidente que no puede cubrir todo el trabajo legislativo y es necesario recurrir al apoyo de personal que lo auxilie a cumplir con sus responsabilidades.

Existen dos tipos de apoyo para los legisladores, por una parte el personal que trabaja directamente con los legisladores en oficinas especializadas y por otra las agencias del personal que trabajan con el Congreso en su conjunto.

²⁹ Wilson, Op. Cit., p. 256

El personal de las oficinas especializadas tiene las tareas habituales de una oficina, como es el archivo, recepción y organización del trabajo legislativo. Pero también en la mayoría de las ocasiones ayudan a los legisladores a redactar iniciativas y a manejar a los votantes y a los grupos de presión.

Además este personal del legislador tiene “una función importante que consiste en ayudar a los votantes a resolver sus problemas, ayudando de esta manera a los miembros del Congreso para que sean reelegidos”³⁰ ésta es quizá una de las razones por las cuales resulta tan difícil tener cambios en el Congreso, pues en cada uno de los distritos el personal del legislador se mantiene en contacto directo y permanente con los votantes.

En el caso de las agencias de personal, éstas funcionan trabajando con el Congreso en su conjunto. Son contratadas por el mismo Congreso y tienen como función principal brindar conocimiento especializado -equivalente al que tiene el presidente- a todos los legisladores.

“Uno de éstos, el Congressional Research Service (CRS), parte de la Biblioteca del Congreso, emplea casi novecientas personas; es políticamente neutral y responde a las peticiones de los miembros del Congreso que piden información, facilitando además argumentos en pro y en contra. Dando trabajo a más de cinco mil, el General Accounting Office (GAO), antes simplemente una agencia de auditoría, investiga actualmente políticas y hace recomendaciones acerca de casi todos los aspectos del gobierno; su jefe aún cuando es designado por el presidente para un periodo de quince años, es mucho más sirviente del Congreso, en lugar de serlo del presidente. La Office of Technology Assessment (OTA) estudia y evalúa las políticas y los programas que tienen un efecto significativo sobre la tecnología. La Congressional Budget Office (CBO), creada en 1974, aconseja al Congreso acerca del impacto probable de diferentes programas de gasto, a la vez que intenta realizar la difícil tarea de estimar las tendencias económicas futuras”³¹

Todas estas agencias de personal brindan apoyo con investigaciones especializadas al Presidente y a los Legisladores con el objetivo de facilitar el estudio y revisión de las iniciativas. Asimismo brindan informes sobre diferentes tipos de temas que son de interés al público en general.

³⁰ Ibid., p. 262

³¹ Ibid., p. 262-263

4. El Proceso Legislativo

Como se ha revisado, una de las funciones más importantes del Congreso, es justamente el trabajo legislativo, que se hace a través de los proyectos de ley que son presentados y discutidos a fin de convertirlos en leyes. Para llevar a cabo el trabajo legislativo, el periodo de un Congreso (que inicia al medio día del 3 de enero de un año non y concluye al medio día del 3 de enero del siguiente año non), se divide de dos sesiones ordinarias que respectivamente tienen una duración de un año aproximadamente.

A la serie de etapas que se siguen, a fin de elaborar o modificar una ley o decreto, se le conoce como proceso legislativo. Este proceso se desarrolla bajo los siguientes pasos: elaboración del anteproyecto de ley, presentación de la iniciativa de ley ante el Congreso, translación a la comisión de dictamen y en su caso a un Subcomité, la discusión y aprobación en el Comité, Debate ante el Pleno, aprobación de ambas Cámaras a través de la Acción de Conferencia, aprobación del Presidente, y promulgación de la ley.

La iniciativa de ley, corresponde al acto en el cual se propone un proyecto de ley, con el objetivo de convertirlo en norma reguladora de la sociedad. Un decreto, es una especie de acuerdo o resolución, bajo la cual se crean normas concretas y personales.

4.1. El Anteproyecto de Ley.

Todo proyecto de ley antes de ser presentado a la autoridad pertinente es redactado por algún miembro del Congreso. Para la elaboración del texto legislativo el representante es asesorado por las oficinas de Asesoría Legislativa de la Cámara de Representantes y del Senado según sea el caso.

Algunas veces el propio legislador es la fuente de origen del proyecto, pero también:

“otra abundante fuente de legislación son los grupos de intereses especiales: empresarios, organizaciones obreras, agricultores, activistas de derechos civiles, grupos de consumidores, asociaciones gremiales y demás, la mayoría de los cuales

junto con sus cabilderos (lobbyists) en Washington, proporcionan detallados conocimientos técnicos en campos especializados y emplean expertos en el arte de formular anteproyectos de ley y enmiendas. También los electores, individualmente o en grupos, pueden proponer legislación; es frecuente que un miembro del Congreso presente tales iniciativas a petición, sea que el apoye o no el proyecto”³²

El cabildero o el lobbyist: “es un personaje característico de la política norteamericana. Es el individuo que aprovecha la estancia de los funcionarios en las salas de espera o pasillos (lobby) para manifestar o promover los intereses del grupo que representa, ejerciendo algún tipo de presión para la realización de su propósitos (lobbying)”³³

La eficacia de este sistema es tal, que cada vez es más común encontrarse con este tipo de cabilderos que contribuyen al aumento del trabajo legislativo. Con sus propuestas de diferente índole, conforman una importante fuente de proyectos de ley.

En la actualidad son cada vez más los cabilderos en Washington que representando alguna empresa o asociación ejercen presión en los legisladores del Congreso, hasta llegar a convertir sus peticiones en proyectos de ley.

Otra fuente de la legislación en Estados Unidos, es el Poder Ejecutivo, quien a pesar de no poder presentar iniciativas por sí mismo, sí puede elaborar un programa legislativo, que a través de las secretarías y dependencias es transmitido a los presidentes de los Comités o Subcomités con jurisdicción en el asunto. Otra forma como el Poder Ejecutivo puede hacer llegar sus iniciativas al Congreso es a través de los cabilderos anteriormente mencionados.

4.2 Presentación del proyecto de ley.

Los proyectos de ley pueden variar de acuerdo a los intereses de cada uno de los legisladores, pueden tratarse de proyectos sobre Seguridad, Salud, Educación, entre otros.

³² Congressional Quarterly, Op. Cit., p. 50

³³ McFarland, Andrew S., Los Grupos de Presión en el Congreso Norteamericano (Common Cause), Ediciones Gernika, México, 1987, p. 7

Pero sea del tipo que se trate siguen el mismo procedimiento para ser aprobados. Un primer paso, ya que ha sido elaborado el proyecto de ley, es la presentación.

Cualquier miembro del Congreso es decir los miembros de la Cámara de Representantes y el Senado del Congreso puede presentar un proyecto de ley. Una iniciativa de ley o decreto es cuando, quienes tienen la facultad de hacerlo consideran conveniente la creación de nuevas leyes y normas de acuerdo a la dinámica social, para modificar, crear, o eliminar alguna ley.

No hay un número límite de iniciativas que un legislador puede introducir al Congreso. Tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado las iniciativas pueden ser presentadas por cualquier legislador sin importar el partido o el Comité de origen. Incluso pueden ser presentadas de manera conjunta, es decir pueden ser presentadas bajo el nombre de dos o más miembros.

En la Cámara de Representantes la presentación de un proyecto de ley se hace entregándolo al funcionario o depositándolo en una caja o buzón (hopper) que se encuentra a un lado del escritorio del Secretario, quien se encarga de hacer públicas todas las iniciativas presentadas en el buzón y al día siguiente se publica en el diario de debates. En el Senado el procedimiento es más sencillo, pues la iniciativa se presenta directamente al funcionario que preside –Vicepresidente o presidente pro tempore- quien lo reconocerá y anunciará la presentación del proyecto.

Todos los proyectos presentados -con el fin de tener seguimiento- son impresos y reciben un número. En la Cámara de Representantes reciben las letras HR acompañadas del número de iniciativa. En el Senado se asigna un número combinado con la letra S que indica la Cámara de origen. Normalmente el número que acompaña las letras, es asignado de acuerdo al orden en que fueron presentadas. Sin embargo en algunos casos los legisladores solicitan un número simbólico para facilitar el trabajo e identificar sencillamente la iniciativa.

Existen diferentes tipos de iniciativas:

“las cuatro formas principales de iniciativas son: una iniciativa o proyecto de ley o Bill; una resolución conjunta o Joint Resolution; una resolución de opinión conjunta o Concurrent Resolución; y una resolución simple o Simple Resolution. Pero la forma más usual en las dos cámaras es la iniciativa. Ya que una Joint Resolution se maneja de la misma forma que una Bill y la Concurrent Resolución y Simple Resolution pueden ser consideradas como una forma de expresión del Congreso. La lógica política de una minoría poderosa influye ciertos aspectos o sucesos, principios, opiniones y propósitos de ambas cámaras o de una sola, el peso político de cada una de las acciones. Las iniciativas pueden ser de carácter temporal o permanente, generales o especiales, públicas o privadas”³⁴

A las Iniciativas o Bills, se les antepone el prefijo HR cuando se presentan en la Cámara de Representantes y S cuando es en el Senado, acompañado de un número de acuerdo al orden en el que fueron presentadas. Una iniciativa es la forma bajo la cual se presenta la mayoría del trabajo legislativo, sea de tipo general, especial, público o privado.

Las Resoluciones Conjuntas o Joint Resolutions, se presentan como HJRes o SJRes (por sus nombres en inglés). No existe gran diferencia entre la resolución conjunta y una iniciativa, pero en el caso de la primera, ésta se utiliza cuando se trata de un asunto o punto en particular o cuando se proponen enmiendas a la Constitución.

Las Resoluciones Concurrentes (Concurrent Resolutions) se utilizan cuando algún asunto afecta al funcionamiento de ambas Cámaras como la clausura de sesiones o cuando existe algún tema que requiere del punto de vista de ambas Cámaras. Este tipo de iniciativas son designadas H Con Res o S Con Res, (por su nombre en inglés).

Una Resolución Simple, o Simple Resolution se refiere a una iniciativa que depende completamente de la jurisdicción de una de las Cámaras. Este tipo de resoluciones generalmente es sobre reglamento interno o sobre la opinión personal de la Cámara con respecto a algún tema. Este tipo de iniciativas se designan H Res o S Res (por su nombre en inglés).

³⁴ Pérez Espinosa, Cesar, El Congreso de los EUA ¿Paradigma de Representación Política?, Tesis de Doctorado, FCPyS/UNAM, México, 2002, p. 117

Todo tipo de iniciativa puede ser presentado tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado. Excepto las iniciativas cuyo fin sea obtener ingresos que sólo pueden ser presentadas por legisladores de la Cámara de Representantes.

El hecho de presentar una iniciativa implica la posibilidad de que ésta puede convertirse en un proyecto de ley, y en esto radica la importancia.

Durante los periodos de sesión legislativa del Congreso:

“miles de iniciativas son introducidas, la mayoría carecen de importancia para los legisladores encargados de decidir la agenda de trabajo de las dos Cámaras, lo que les resta la posibilidad de ser al menos consideradas. Los legisladores introducen iniciativas poco importantes por varias razones, para aumentar su número personal de propuestas, para satisfacer a los miembros y grupos de presión de su distrito o Estado según corresponda, para darle duplicidad a un problema que les favorezca en lo personal o a algún grupo que lo apoye, para atraer la atención hacia los legisladores de los medios informativos y de la opinión pública o para dar la imagen de legisladores trabajadores y críticos durante las campañas políticas en busca de su reelección”³⁵

Esto no significa que todas las iniciativas presentadas carezcan de valor legislativo pues no debemos olvidar que el Congreso es el único cuerpo facultado para crear leyes o enmendar la Constitución.

Además del tipo de iniciativas que no son trascendentes para el Congreso, existen las iniciativas que son de gran importancia para los Comités y Subcomités. Este tipo de iniciativas generalmente son de importancia para ambas Cámaras por el alto impacto y son presentadas por el Presidente del Comité o Subcomité con la jurisdicción del tema, o por legisladores influyentes ya sea por su antigüedad o su experiencia en el tema.

4.3 Discusión de una iniciativa.

Una vez que una iniciativa ha sido presentada y considerada de interés ésta es propuesta en el calendario legislativo y se les asigna un orden para su discusión.

³⁵ Ibid., p. 118

Previamente casi todas las iniciativas son enviadas a los Comités para ser analizadas y discutidas. En la Cámara de Representantes el Speaker es quien asigna la iniciativa al Comité o Subcomité según se considere la jurisdicción. En el Senado esto lo hace el funcionario que preside.

Aunque existen reglas legislativas de acuerdo a la jurisdicción de los Comités permanentes (la regla 10 en la Cámara de Representantes y la regla 25 en el Senado), no siempre se asigna la iniciativa de manera automática. Algunas veces el funcionario que preside, aprovechando la amplitud de su criterio y lo ambigua que pueda ser la redacción, puede enviar la iniciativa al Comité que el considere pertinente.

En ocasiones surgen controversias entre los Comités en relación a su jurisdicción, por lo cual las iniciativas pueden ser enviadas a más de un Comité para su revisión.

Como se revisó anteriormente, los Comités son el centro del trabajo legislativo, pues casi todas las iniciativas son enviadas a ellos para su revisión y de acuerdo a las observaciones que éste haga se realizará la discusión final ante el pleno, para aprobarla o no.

Una vez que la iniciativa se encuentra en un Comité, se coloca en el calendario para su análisis. Es posible y frecuente que el Comité asigne la iniciativa a un Subcomité para que la estudie y realice las primeras audiencias.

Un primer paso para discutir una iniciativa consiste en solicitar los comentarios de las diferentes partes interesadas quienes dan su opinión sobre los posibles efectos que la iniciativa podría tener

“solicitan por lo regular el testimonio de funcionarios gubernamentales, de expertos a académicos externos y de grupos de con intereses especiales. Otros ciudadanos interesados que se presentan por su cuenta, tienen la oportunidad de atestiguar o presentar una declaración para el expediente. La mayoría de los testigos presentan declaraciones escritas, después de lo cual los miembros del subcomité –e incluso los del personal del mismo– pueden interrogarlos”³⁶

³⁶ Congressional Quarterly, Op. Cit., p. 52

Esta primer forma de estudio permite tener las diferentes perspectivas e interpretaciones de quienes están vinculados con la iniciativa.

Otra parte del proceso de la discusión de una iniciativa, son las audiencias, que tienen la finalidad de “obtener información sobre el asunto que se trata, sondear la opinión pública, ganar apoyo para la iniciativa, e incluso retrasar la acción referente a la misma. A veces las audiencias sirven para en principio como válvula de seguridad para liberar las frustraciones de los ciudadanos o de algunos grupos” ³⁷

La mayor parte de las audiencias son públicas y generalmente son breves, pero algunas de ellas pueden llegar a durar semanas, por lo especial o controversial que sea el asunto en cuestión.

Una vez que ha finalizado el procedimiento de las audiencias, los miembros del subcomité o comité se reúnen para hacer anotaciones o mark up, que consisten en las observaciones a la versión oficial del texto legislativo que será presentado al pleno. En esta etapa de discusión, el Comité puede aprobar la legislación sin alteraciones (lo que rara vez ocurre), enmendarla, o presentar una versión nueva, o en el extremo de los casos rechazarla por mayoría de votos.

Si el primer análisis legislativo fue realizado por un subcomité, este es presentado al pleno del Comité donde se pueden hacer enmiendas adicionales, para finalmente presentarla al pleno para su debate.

Cuando un Comité envía una iniciativa al pleno para su debate, anexa una declaración escrita a fin de justificar su importancia. Esta declaración recibe el nombre de reporte del Comité, y en ella se describen los objetivos y alcances de la iniciativa de acuerdo a los estudios y audiencias hechas por el Subcomité y el Comité. Además presenta la explicación de las enmiendas realizadas y los puntos de vista del Comité, es común que los miembros del Comité que se oponen a la iniciativa, presenten los puntos de vista disidentes como información adicional.

³⁷ Ibidem

Para ser discutidos en el pleno, los informes anexados a la iniciativa, son numerados y de acuerdo al número asignado se colocan cronológicamente en el calendario legislativo.

En la Cámara de Representantes existen cinco calendarios diferentes que son: el Calendario de la Unión, donde se envían las iniciativas que generan ingresos e implican el uso del dinero público; el Calendario de la Cámara de Representantes donde se remiten todas las iniciativas de carácter público que no generan ningún ingreso; el Calendario de Acuerdos, donde son consignadas aquellas iniciativas que no generan controversias, a fin de hacer expedita su aprobación; el Calendario Privado, al cual son remitidas las iniciativas para atender a los que tienen demandas contra los Estados Unidos; y el Calendario de Descargos donde se envían las mociones que descarguen a los Comités de seguir considerando una iniciativa.

En el Senado solamente existen dos calendarios: el Calendario Ejecutivo donde se remiten los tratados y nombramientos; y el Calendario Asuntos, donde se asigna toda la legislación.

Una vez calendarizadas, la mayoría de las iniciativas importantes pasan por el Rules Committee, el cual,

“tiene la facultad de fijar las reglas para el debate de discusión... por lo general el presidente del Comité que presentó el reporte favorable sobre la iniciativa, secundado por el patrocinador de la misma y otros miembros del Comité, comparecen ante el Comité de Reglas para solicitar una regla, la cual técnicamente es una resolución que especifica un orden de actividades especial”³⁸

Estas reglas pueden ser de dos tipos: cerrada que prohíbe todo tipo de enmienda; o abierta que permite reformas en la sala de debates.

4.4 Aprobación de una iniciativa.

La aprobación de toda iniciativa en el Congreso estadounidense, se hace a través del debate ante el pleno.

³⁸ Ibid, p. 55

El procedimiento para llevar a cabo el debate ante el pleno varía de acuerdo a la Cámara. En la Cámara de Representantes el debate se limita habitualmente a una hora, y existe un Comité de Reglas poderoso que controla el tiempo para el debate y la admisibilidad de las enmiendas. En el Senado, el Comité de Reglas es débil y hay pocos límites en cuanto al tiempo del debate y la admisibilidad de las enmiendas.

El debate en la Cámara es conducido por el Presidente y los miembros del Comité legislativo que tuvieron bajo su jurisdicción la iniciativa. Ellos ocupan asientos en mesas ubicadas en ambos lados del pasillo central y se encargan de guiar el debate conforme al trabajo realizado previamente.

El Presidente del Comité generalmente es el líder de debate, de esta manera:

“un presidente de comité dedicado a reportar una iniciativa en la Cámara deja de funcionar como individuo en lo que a tal medida se refiere, y se vuelve representante del comité encargado de la misma. Si se oponía la iniciativa o a parte de ella en el comité, puede apartarse y permitir que su sucesor en la jerarquía del comité se haga cargo de ella en el debate, o bien subordinar sus opiniones personales y consagrar todo su esfuerzo a asegurar que se discuta y se apruebe en la forma en que se presentó a la Cámara. Debe evitar la aceptación de enmiendas y tiene la obligación de interponer puntos de orden contra las enmiendas vulnerables, aunque en lo personal los apruebe”³⁹

Una vez que se ha presentado el proyecto de ley ante el pleno y se han realizado las enmiendas, se somete a votación. Este procedimiento es el definitivo para conocer si una iniciativa es aprobada o no por la Cámara en cuestión.

En la Cámara de Representantes hay cuatro métodos para votar: el voto por voz donde los legisladores gritan “si” o “no”; el voto por división o voto en pie, que requiere que los miembros se pongan de pie para contarlos uno a uno; el voto por escrutador en que cada uno de los legisladores pasa ante dos escrutadores donde cada uno cuenta los votos de “si” y “no”; y el voto por lista que desde 1973 ha utilizado un sistema electrónico para votar, agilizando y efectivizando el conteo de los resultados.

³⁹ Ibid., pág. 59

En el Senado a diferencia de la Cámara de Representantes no hay voto electrónico, y sólo existen dos formas para votar, ya sea por voz o por lista.

Para llevar a cabo un debate se requiere del quórum. En el Cámara de Representantes y en el Senado el quórum es de la mitad del total de sus miembros. Sin este quórum no es posible someter a votación ningún tipo de iniciativa.

La forma en la que cada uno de los legisladores vota tiene una explicación, según Wilson:

“hay por lo menos tres tipos de explicaciones: representativa, organizativa y de actitud. Una explicación representativa, se basa en el supuesto razonable de que los miembros desean ser reelegidos y por o tanto votan para agradar a sus votantes. La explicación organizativa se basa en el supuesto, igualmente razonable, de que como la mayor parte de los votantes no saben la forma en que su legislador votó, no resulta esencial tenerlos en cuenta. Sin embargo es importante agradar a los compañeros del Congreso, cuya buena voluntad es valiosa si se ha de conseguir hacer las cosas, adquiriendo por otra parte situación y poder en el Congreso. La explicación en cuanto a la actitud se basa en el supuesto de que hay tantas presiones en el conflicto sobre los miembros del Congreso, que pueden cancelarse unas a otras, dejando al miembro virtualmente libre para votar sobre la base de sus creencias”⁴⁰

4.5 Promulgación de la Ley

Para que una iniciativa pueda ser promulgada como ley, es necesario que sea aprobada de manera idéntica por cada una de las Cámaras y después sea firmada por el Presidente de la República.

Como se ha estudiado, existen diferentes tipos de legislaciones: las Iniciativas (Bills), las Resoluciones Conjuntas (Joint Resolutions), las Resoluciones Concurrentes (Concurrent Resolutions), y las Resoluciones (Resolutions). Cada una de ellas, tiene sus características propias y sus cuestiones particulares para poder ser convertidas en ley.

⁴⁰ Wilson, Op. Cit., p. 270

Una iniciativa para adquirir el carácter de ley debe ser aprobada por ambas cámaras en forma idéntica, y ratificada por el Presidente de los Estados Unidos, o bien reaprobadada por el Congreso, si la iniciativa ha sido vetada por el poder ejecutivo.

Una Resolución Conjunta, se convierte en ley cuando ha sido aprobada por la Cámara de Representantes y el Senado de forma idéntica, y además ha sido firmada por el Presidente, sólo cobra fuerza de ley si es aprobada.

Una Resolución Concurrente, no puede ser convertida en ley, pues únicamente se utiliza para asuntos que afectan a ambas Cámaras, por tal motivo sólo requiere de la aprobación de las Cámaras, y en ningún caso de la firma del Presidente.

Las Resoluciones sólo requieren de la aprobación de la Cámara de origen pues exclusivamente afectan su jurisdicción. No requieren de la aprobación del Presidente y la otra Cámara no la toma en consideración.

En el caso de las Iniciativas y Resoluciones Conjuntas que requieren la aprobación idéntica tanto del Senado como de la Cámara de Representantes, se recurre al Comité de Conferencia. Cualquiera de las Cámaras puede solicitar una conferencia una vez que ambas Cámaras han considerado la misma legislación, pero no puede haber conferencia si una de las Cámaras no lo considera pertinente.

Los integrantes del Comité de Conferencia son generalmente los más involucrados con la iniciativa, pues precisamente son ellos quienes tienen mayor conocimiento sobre el tema. Aunque en ambas cámaras existen reglas propias, el criterio principal para elegir a los conferenciantes es el anteriormente mencionado. El tamaño del Comité varía de acuerdo a la importancia de la legislación, cada cámara puede enviar desde tres hasta un número ilimitado de conferenciantes.

De acuerdo con la Constitución:

“el proyecto que haya sido aprobado por la Cámara de Representantes y el Senado, antes de convertirse en Ley será presentado al Presidente de Estados Unidos; si el lo aprueba, lo firmará, pero en caso contrario lo devolverá con sus

objecciones, a la cámara en la cual se originó, que transcribirá las objeciones a sus actas y procederá a reconsiderar el proyecto. Si después de dicha reconsideración dos tercios de dicha cámara coinciden en apoyar el proyecto, lo enviarán, con las objeciones, a la otra cámara, que también lo reconsiderará y si dos tercios de esta cámara lo aprueban se convertirá en ley⁴¹

Esto significa que para aprobar un proyecto y convertirlo en Ley éste debe de pasar por las dos partes del Congreso, una vez que ha sido aprobado se envía al Presidente, si el objeto el proyecto lo regresará a la cámara de origen y se iniciará el proceso nuevamente, tomando en cuenta de que si dos terceras partes de la Cámara de Representantes y dos terceras partes del Senado lo aprueban no será necesario recurrir al Presidente y de esta forma existe la posibilidad de que el Congreso elabore leyes sin la aprobación del Presidente.

⁴¹ Corwin, Op. Cit., pág 60 Artículo 1, Sección VII, apartado 2

CAPÍTULO II

MÉXICO EN EL CONGRESO DE ESTADOS UNIDOS

Conocer el funcionamiento y estructura del Congreso estadounidense es uno de los primeros pasos para adentrarnos en la investigación legislativa con respecto a la política de seguridad en la frontera México- Estados Unidos. El segundo paso pertinente, es conocer la postura del Congreso hacia los temas de la agenda bilateral y otros que son coyunturales y han sido de gran importancia entre ambas naciones, así como identificar las principales problemáticas en la frontera México- Estados Unidos y la forma en como se han abordado en el Congreso estadounidense.

1. El Congreso y su Política Exterior

La política exterior se refiere al patrón de comportamiento que un Estado tiene con respecto a otros Estados para lograr sus propósitos y defender sus intereses nacionales. Nunca se carece de política exterior pues es necesario tener una postura con respecto al otro que permita orientar el comportamiento y trato.

La continuidad no es un elemento que se presente administración tras administración en materia de política exterior, pues dependiendo de los intereses de los diferentes actores y grupos políticos al interior del gobierno, se orientarán los procedimientos.

Pese a que no existe una continuidad como constante, en relación al seguimiento del comportamiento de una administración a otra, sí hay una continuidad en cuanto a que la política exterior está basada en los intereses de Estados Unidos. No existe una política exterior formulada en base a América Latina, o a México, sino una basada en los intereses de Estados Unidos a nivel mundial.

El interés nacional que ha guiado la política exterior estadounidense, se ha basado en la seguridad nacional, así desde la Segunda Guerra Mundial,

“la política exterior de Estados Unidos estaba trabada en una contienda rigurosa y estrecha con el imperio del mal: la Unión Soviética. Lo que ocurrió en Guatemala en 1954, y en Cuba en 1959, fue similar a lo que sucedió en otras partes: se entendió en términos de la amenaza potencial para los intereses de la seguridad norteamericana, definidos como una contienda bipolar de la Guerra Fría”¹

La Guerra Fría que continuó hasta la caída del bloque comunista fue el eje rector de la política exterior estadounidense durante largos años. Esta política exterior orientada contra la Unión Soviética, prevaleció durante toda la Guerra Fría y no estaba muy relacionada con Latinoamérica.

La Doctrina de la Seguridad Nacional que también justificó la intervención de Estados Unidos en América Latina bajo argumentos democráticos, fue entendida sobre todo como la eliminación de influencia de la Unión Soviética.

La Constitución señala que la Cámara de Representantes y el Senado comparten las mismas atribuciones y tienen el mismo peso político. En política interna define los pasos por los cuales un proyecto de ley puede llegar a convertirse en decreto de ley; descentraliza la autoridad de los comités y subcomités, distribuyendo el poder entre sus miembros, permitiendo de esta manera la participación de cualquiera de ellos en los temas de política interna y externa.

Las atribuciones del Congreso en materia de política exterior se desprenden de las facultades específicas del Senado para aprobar la ratificación de tratados y el nombramiento de representantes diplomáticos y consulares. Así como de las facultades delegadas por la Constitución al Congreso para proveer de todo lo necesario para el bienestar común y defensa nacional, regular el comercio exterior y declarar la guerra. La ratificación de tratados es competencia exclusiva del Senado.

El Congreso puede utilizar un elemento indirecto para intervenir en la implementación de la política exterior derivada de su exclusiva competencia para autorizar

¹ Tulchin, Joseph, Para comprender la política exterior de Estados Unidos, CISAN/UNAM, México, 1994, p. 156

las asignaciones del gasto público. En virtud de esta competencia, el Congreso puede introducir restricciones o condicionar partidas de ayudar al extranjero y de gasto militar.

Por su facultad de vigilancia, el Congreso puede actuar en forma indirecta sobre las decisiones del Ejecutivo, de esta manera puede expresar su punto de vista sobre cualquier política presidencial. Aunque el Congreso no posee obligatoriedad jurídica, sí ejerce una presión considerable sobre el Ejecutivo.

El Comité de Relaciones Exteriores tiene entre sus funciones, la de analizar, recomendar y llevar a cabo discusiones con el Ejecutivo, sobre los diferentes aspectos de la política exterior.

A diferencia de las funciones que realiza el Comité de Relaciones Exteriores en la Cámara de Representantes, al Senado se le confiere la facultad constitucional de confirmar o rechazar las nominaciones de los Embajadores y Cónsules Generales, además de tener la prerrogativa de aprobar la ratificación de tratados internacionales.

1.1 México en la política exterior del Congreso

Aunque la política exterior se base en los intereses y asuntos nacionales, México ha estado más ligado a la política interna estadounidense que ningún otro país de América Latina, y por lo tanto lo ha estado en la política exterior, esto lo podemos ver reflejado en la amplia agenda bilateral que se tiene entre México y Estados Unidos. Entre los temas más recurrentes encontramos la migración, asuntos comerciales y financieros, narcotráfico, frontera, entre otros.

Los mecanismos establecidos para abordar los principales temas de la agenda han variado de acuerdo a los gobiernos, sin embargo los más recurrentes son las reuniones interparlamentarias, la comisión binacional, las entrevistas presidenciales, las conferencias y reuniones de gobernadores fronterizos, las reuniones de funcionarios a funcionarios de ambos países, la reunión de funcionarios a legisladores, etc.

Las reuniones interparlamentarias se llevan a cabo para crear un foro donde los legisladores de ambos países se confronten y externen sus ideas sobre los temas de la agenda bilateral, se tiene un contacto directo y se puede llegar a algunos acuerdos. La primer reunión interparlamentaria se llevó a cabo en 1961 y hasta la fecha se siguen llevando a cabo.

La comisión binacional consiste en la reunión de autoridades de ambos países, el objetivo es dar seguimiento especializado a los temas de la agenda binacional, a través de la interacción de los funcionarios con sus contrapartes. En el caso de México participan prácticamente todos los Secretarios de Estado que tienen bajo su jurisdicción algún asunto concerniente a la relación bilateral. La primer comisión binacional México-Estados Unidos se creó en 1981 durante las presidencias de López Portillo y Ronald Reagan.

Las entrevistas presidenciales conforman el mecanismo más adecuado y con mayor posibilidad de negociación, pues en este tipo de encuentros entre los Presidentes de México y Estados Unidos se revisa el estado general de la agenda, y se hace mayor énfasis en aquellos temas que requieren de atención inmediata, pudiendo llegar incluso, a la firma de acuerdos bilaterales.

Las conferencias y reuniones de gobernadores fronterizos es un mecanismo de consulta que ha facilitado la convivencia de las entidades situadas en la franja fronteriza. A través de los gobernadores se discuten las principales dificultades y problemáticas que se enfrentan en las áreas limítrofes y se trata de llegar a acuerdos.

Las reuniones entre funcionarios y sus contrapartes se llevan a cabo para discutir temas que repercuten en sus áreas de responsabilidad, así por ejemplo para tratar los temas de tipo judicial se hacen reuniones entre el Procurador General de la República y el General Attorney.

En el caso de las entrevistas entre funcionarios y legisladores se realizan cuando se tiene interés en alguna iniciativa presentada o se pretende llevar algún asunto al Congreso. Este tipo de entrevistas facilita el tratamiento de la agenda bilateral.

Los diferentes mecanismos que hemos revisado son algunos de los que México y Estados Unidos han mantenido para relacionarse durante los últimos años. En algunos casos, es el poder ejecutivo, el poder legislativo u otros funcionarios quienes encabezan las reuniones, pero el fin es siempre el mismo: discutir los temas de la agenda bilateral.

Los mecanismos pueden ser utilizados como estrategia de acción política, en temas como migración, comercio, conflictos regionales, apoyo financiero, medio ambiente, relaciones diplomáticas, etc. Dependiendo del impacto del tema se recurre a uno u otro mecanismo.

Las reuniones interpalamentarias y aquellas reuniones que vinculan a representantes, gobernantes o funcionarios mexicanos con el Congreso estadounidense, son considerablemente importantes, pues a través del poder legislativo se crean leyes que pueden tener un fuerte impacto para el Estado mexicano, sin embargo a pesar de que las reuniones sean exitosas,

“El legislativo no está obligado a respetar las exigencias diplomáticas ni las cortesías entre los gobiernos, puede adoptar posiciones agresivas, extremistas, que justifican o explican el endurecimiento del gobierno, la cual debe satisfacer las demandas de los congresistas. Este procedimiento permite al Ejecutivo, en el fondo, ganar un gran espacio de maniobra frente a los gobiernos extranjeros, bajo el argumento de que de otra manera el Congreso se opondría a autorizar fondos, a votar favorablemente algún proyecto de ley o a hacer un reconocimiento positivo”²

Los mecanismos como estrategia de acción política, permiten suavizar el impacto de las coyunturas, sin embargo no son garantía de modificaciones de ley.

1.2 Demócratas y Republicanos en el Congreso Estadunidense

El Partido Demócrata y el Republicano, son los partidos políticos más importantes en la vida política y en el Congreso de Estados Unidos. La competencia entre ambos partidos conforma el bipartidismo característico del sistema político norteamericano.

² Jorge Montaña, El Congreso de los Estados Unidos y su política hacia México, CISAN/UNAM, México, 1994 p. 366

Al tratar de definir a los partidos políticos, nos encontramos generalmente con definiciones complicadas en las que se tratan tipologías, clasificaciones, clases, propiedades, que hacen que la definición sea compleja. No obstante según Sartori, una definición de partido por lo general se compone en función de: actores, acciones (actividades), consecuencias (objetivos), y ámbito, pero también se puede definir a los partidos por lo que respecta a su función, su estructura, o ambas cosas, pero pueden incluirse otros muchos elementos más que den respuesta a las preguntas que se planteen como problema de investigación.

Sartori propone que “un partido es cualquier grupo político identificado por una etiqueta oficial que se presenta a las elecciones, y puede sacar en elecciones libres o no, candidatos a cargos públicos”³ es decir aquel grupo político que no participe en las elecciones no es un partido, asimismo todo grupo político que no aspire a obtener cargos públicos, tampoco lo es. Apoyándome en esta definición es como analizaré los partidos políticos en el sistema político norteamericano.

El origen de los partidos políticos en Estados Unidos tiene su fundamento en las condiciones socioeconómicas de cada uno de los estados que conforman la Nación. Así pues, cada estado tiene sus propios intereses y en muchos casos obedecen a las grandes diferencias que existen entre el Norte (que obedece a los intereses mercantiles e industriales) y el Sur (donde prevalecen los intereses agrícolas).

En 1789 (dos años después de la promulgación de la Constitución), los antifederalistas Jefferson y Madison plantearon la creación de un partido representativo, el cual tomaría el nombre de Partido Republicano Democrático.

Para 1796, el proyecto de partido se consolida y con éste emerge la idea de un gobierno con una estructura bien conformada. Durante algunos años el nuevo partido tuvo gran auge al interior de los Estados Unidos, sobre todo por la disminución del impacto del pensamiento federalista.

³ Sartori, Giovanni, Partidos y sistemas de partidos, Alianza Universidad, Madrid, 1992, p. 89-90

En 1824, el Partido Republicano Democrático sufre una fractura al interior, originada principalmente por su actuación unipartidista, y por la escisión entre republicanos viejos y republicanos jóvenes.

Los republicanos jóvenes se constituyen en dos grandes corrientes: los nacionalistas que forman en partido whig y los democráticos que integran en un nuevo Partido Republicano Democrático que toma como precedente al anterior partido.

Durante la Guerra Civil, al igual que toda la sociedad norteamericana, el partido whig sufre una gran escisión entre esclavistas y antiesclavistas. La corriente del Partido Republicano Democrático dirigida por Jackson se fusiona con los antiesclavistas y forman el Grand Old Party (G.O.P.) que prevalece hasta la actualidad como Partido Republicano.

Del Partido Republicano Democrático se desprende un sector importante que no coincidió con los intereses antiesclavistas del GOP, dando lugar a la formación del Partido Demócrata.

Actualmente en Estados Unidos, la estructura partidista está compuesta fundamentalmente por dos partidos: el Partido Republicano y el Partido Demócrata.

“...desde 1856 los partidos Demócrata y Republicano juntos han tenido en promedio 98 y 99 por ciento de los escaños en el Senado y en la Cámara de Representantes, respectivamente. En las elecciones presidenciales han llegado a destacar terceras fuerzas relativamente importantes. Sin embargo a partir de la consolidación del actual sistema bipartidista en 1864 sólo cuatro candidatos de un “tercer partido” han ganado más del 10 por ciento del voto popular nacional”⁴

El Partido Republicano encuentra su base de sustentación en dos niveles: regionalmente, que se refiere al apoyo histórico que el partido ha recibido tradicionalmente de los estados industriales del norte; y económicamente, por el apoyo que ha recibido por parte de los grupos financieros e industriales y de las clases medias.

⁴ Driscoll A., Bárbara, Los procesos electorales en América del Norte en mil novecientos noventa y cuatro, CISAN/UNAM, México, 2000, p. 134.

Tradicionalmente, los estados del norte conformaban el bastión republicano, sin embargo este fenómeno se ha ido modificando de tal manera que en elecciones federales, especialmente las presidenciales, el impacto del Partido Republicano llega hasta los estados sureños.

Actualmente la plataforma política del Partido Republicano se centra principalmente en el empleo, combate al narcotráfico, aplicación de las garantías individuales, defensa de las oportunidades para todos, defensa de la actividad empresarial, reducción de impuestos, combate a la inflación, competitividad de los servicios públicos, vivienda, control del gasto federal, apertura de mercados, política económica internacional, prohibición de la pornografía, etc.

Por su parte, el Partido Demócrata tiene su sustento en los estados sureños. Históricamente, como hemos revisado, el origen del Partido Demócrata obedece a la coyuntura de la Guerra Civil, donde originalmente el partido apoyó a los estados sureños esclavistas. Sin embargo con el paso del tiempo y con la victoria de los antiesclavistas, el Partido Demócrata modificó sus consideraciones para tener mayor proyección nacional. Se flexibilizaron los postulados retomando las reivindicaciones de las minorías y de los grupos marginales de la sociedad norteamericana, principalmente la clase trabajadora y sus sindicatos.

Con respecto a la plataforma política del Partido Demócrata, podemos decir que ésta no difiere mucho en sus contenidos con respecto a la del Partido Republicano. Sin embargo, las diferencias sustanciales las encontramos en el ámbito pragmático.

La vida política en Estados Unidos y el juego legislativo al interior del Congreso giran en torno a estos dos partidos. Sin embargo, no obstante que el Congreso estadounidense se conforma en su mayoría por el Partido Republicano y el Partido Demócrata, no quiere decir que sea el único factor que interviene en el proceso legislativo, tal y como se revisó al inicio de este apartado existen otros elementos, como las estructuras y liderazgos internos.

En el sistema norteamericano el aspecto local es de gran importancia pues el electorado decide su voto en función de sus intereses y de los problemas que existen en la comunidad y no de la etiqueta de uno u otro partido. Asimismo cuando los legisladores se encuentran en el Congreso no obedecen a una disciplina partidaria como ocurre comúnmente en otros países, sino que deciden en torno a sus intereses apegándose a su principal interés que es la reelección y por lo tanto obedeciendo a los intereses del electorado. Esto significa que un republicano o demócrata del Norte tendrá diferentes intereses que un republicano o demócrata del Sur obedeciendo a las necesidades locales.

La existencia de partidos es una forma de simplificar el proceso político pues a través de ellos se puede hacer una selección e identificación que facilita la decisión en el momento del voto. Por lo tanto “aunque la identificación con los partidos es un factor muy importante en las elecciones, la decisión electoral también depende de las evaluaciones de los votantes acerca de los candidatos y los problemas de la actualidad”⁵. Ésta es quizá una de las principales razones por la cuales los procesos electorales en Estados Unidos están cargados de incertidumbre.

Cuando a través del voto se conforma el Congreso, las evaluaciones del electorado tienen un impacto considerablemente importante, pues

“ambos partidos tienen allí miembros que comprenden toda la gama de pensamiento político. Entre los llamados demócratas están los ardientes favorecedores de los programas –desde el New Deal de Roosevelt hasta la Gran Sociedad de Johnson– que entran en la categoría de liberales: por ejemplo, el senador Joseph Clark de Pennsylvania. Pero los demócratas también tienen a acérrimos conservadores, como el senador James O. Eastland de Mississippi. Los republicanos también cuentan con una gran variedad, desde el senador liberal Jacob Javits, de Nueva York, hasta el senador con puntos de vista antitéticos Bourke B. Hickenlooper, de Iowa”⁶

La conformación de intereses no se relaciona directamente a los intereses del partido político sino a los intereses de la localidad que influyen en cada momento en el representante y también a sus intereses personales.

⁵ Greenstein, F. I., Democracia y partidos políticos en Norteamérica, Nueva Colección Labor S.A., España, 1974, p. 77

⁶ Ibid, p. 151

Existen tanto demócratas y republicanos liberales como conservadores. Sin embargo hay algunos temas en los que los miembros de ambos partidos tienen puntos en común, como el presupuesto de defensa en el que tienden a votar por unanimidad. De igual manera existen temáticas como los derechos civiles en el que la discusión se da al interior de los partidos, y se obtienen votaciones muy cerradas.

Las votaciones en el Congreso no tienen su centro de gravedad en la conformación partidista, pues los resultados de éstas varían de acuerdo a la polémica que desate la problemática que es sometida a votación. Sin embargo, de acuerdo a algunos autores existen algunas regularidades que definen la postura de cada una de los partidos:

“En general, los Demócratas tienden a apoyar intervenciones acerca de las causas humanitarias y los republicanos se oponen a ellas. Los republicanos tienden a apoyar más gasto militar que los demócratas. La mayoría de republicanos apoyan las libertades comerciales mientras que la mayoría de los demócratas soslayan éstas. Más demócratas están a favor de organizaciones internacionales y multilaterales que la mayoría de los republicanos. Los demócratas tienden a favorecer las herramientas de cooperación y los republicanos las más coercitivas”⁷

De acuerdo con el Caucus Latino, existen contrastes entre republicanos y demócratas al votar en asuntos clave, por ejemplo en el tema de migración “el Partido Demócrata reconoce y entiende que inmigrantes de culturas y países diferentes fueron quienes construyeron nuestro país. Queremos asegurarnos de que nuestro país continúe prosperando y beneficiándose debido a su diversidad”⁸

Tanto el Partido Republicano como el Demócrata han tenido diferentes posturas de acuerdo a los fenómenos coyunturales. En este punto, es importante hacer un paréntesis para señalar que tanto los congresistas demócratas como los republicanos están conscientes de la importancia de algunos temas, como el de migración y frontera, sin embargo no por ello apoyan políticas que favorezcan a los migrantes. Según Mónica Vereas:

⁷ Deilbel, Terry L., Clinton and Congress. The politics of foreign policy., Library of Congress, E. U., 2000, p. 21

⁸ Latino Caucus, Contrastes en asuntos clave: Los Demócratas vs los Republicanos, Partido Demócrata de Oregon.

“los republicanos han sido a lo largo del tiempo más proclives a limitar la inmigración aunque muchos conservadores –que también son republicanos pero sobre todo empleadores-, han venido contratando a indocumentados, simplemente para que sus productos sean más competitivos a nivel nacional e internacional. El Congreso estadounidense en general, frecuentemente se ha dividido ante el tema de la inmigración legal en términos de a quien y a cuantos se admiten, pero casi en ninguna ocasión los congresistas, tanto demócratas como republicanos o liberales y conservadores, han apoyado la inmigración”⁹

En esencia, las plataformas electorales del partido Republicano y el Demócrata tienen gran similitud. Como se ha revisado anteriormente ambos partidos propugnan por el bienestar socioeconómico y en cuestión de relaciones exteriores por el nacionalismo norteamericano. Quizá las diferencias pueden ser encontradas en torno a cuestiones como educación, derechos civiles, y temas como el aborto, entre otros.

En cuanto a los temas de la relación México-Estados Unidos, los dos partidos tienen una postura un tanto diferente en la forma de abordar las problemáticas. Así pues, migración laboral y narcotráfico son los únicos problemas de la relación México-Estados Unidos, abordados por el Partido Republicano en 1988,

“ y solo son abordados de manera indirecta. En el primer caso, la mención se reduce a reiterar una política de carácter restrictivo, si no represiva: insistimos en el derecho absoluto de nuestro país a controlar sus fronteras. Derecho que como se sabe ha servido como pretexto para el fortalecimiento de la patrulla fronteriza, la multiplicación de arrestos y aun asesinatos de mexicanos sólo en busca de una oportunidad laboral en Estados Unidos”¹⁰

Se trata de una serie de políticas restrictivas encaminadas a detener los flujos migratorios sin considerar los derechos humanos y las problemáticas económicas y sociales de los inmigrantes.

La postura del Partido Republicano en cuanto a cuestiones migratorias y fronteras, está orientada a las medidas policíacas que permitan frenar la migración ilegal. Propugnan por la aplicación de nuevas tecnologías, armamento, y estructuras que

⁹ Vereza, Mónica, Op.Cit, p. 88

¹⁰ González Souza, Luis, México en la estrategia de Estados Unidos, S.XXI, México, 1993, p. 205

permitan reducir los intentos de migración no documentada. En suma bajo el argumento que se plantea como “el derecho absoluto de defender nuestras fronteras” no importan los medios, para controlar las fronteras y con ello los flujos migratorios.

En las cuestiones migratorias hay un deslinde con el enfoque restrictivo del Partido Republicano. Para los Demócratas la política de inmigración “debe ser reformada a efecto de promover equidad, no discriminación, y la reunificación familiar. Además, debe reflejar nuestras libertades constitucionales de expresión, asociación y tránsito”¹¹ En el partido Demócrata se pueden encontrar posiciones tendientes a favorecer a México, o cuando menos, a tratar de perjudicarlo lo menos posible.

2. El Congreso y las relaciones con México

El Congreso estadounidense ha desempeñado un papel importante en las relaciones México-Estados Unidos, pues algunos temas relacionados con nuestro país han sido abordados en las políticas legislativas de los Congresos de Estados Unidos.

Con el propósito de aportar elementos que ilustren esta afirmación presento a continuación casos en los que la intervención del Congreso ha sido muy importante en temas de la agenda bilateral

2.1 El Tratado de Libre Comercio

El gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) fue el inicio de una Relación México-Estados, más constante y significativa. Aun siendo presidente electo de México, Salinas sostuvo una reunión en Houston Texas, con el también presidente electo George Bush, en donde también participaron los colaboradores de cada una de las administraciones.

¹¹ Ibid, p. 217

Durante el primer año de gobierno de Carlos Salinas de Gortari y George Bush:

“la relación bilateral se caracterizó por la cooperación. Esta nueva era de las relaciones podemos entenderla como una coincidencia de las voluntades políticas de ambos mandatarios por mejorar la cooperación bilateral. Para la nueva estrategia económica de México, se volvió imprescindible el mercado estadounidense, y para Washington, como en muy contadas veces en la historia, su vecino del Sur se convirtió en una de las prioridades de su actuar internacional”¹²

El gobierno de Salinas representó un cambio en cuanto a la forma tradicional de hacer política con los Estados Unidos, pues las negociaciones bilaterales fueron mucho más intensas desde el principio de su gobierno. En octubre de 1989, previo al Tratado de Libre Comercio, Bush y Salinas firmaron tres acuerdos de comercio e inversión en donde se establecía:

“un calendario para negociaciones en áreas de productos específicos; el establecimiento de un sistema de negociaciones bilaterales que facilitaran el comercio y la inversión; y el establecimiento de un Comité Conjunto de Inversión y Comercio para identificar y promover las oportunidades de negocios entre ambos países”¹³

Estos acuerdos fueron un indicador de lo que meses más tarde se comenzaría a negociar.

Uno de los primeros cambios importantes en las relaciones, ocurrió el 11 de junio de 1990 cuando Bush y Salinas de manera conjunta anunciaron un programa de actividades orientado a concretizar un Tratado de Libre Comercio entre México y Estados Unidos. Este programa de actividades fue discutido entre los principales miembros del comercio de México y Estados Unidos durante algunos meses, y fue finalmente en noviembre del mismo año cuando los presidentes se reunieron una vez más, para confirmar su compromiso de agilizar las negociaciones para aprobar el Tratado de Libre Comercio.

¹² Fernández de Castro, Rafael, Relaciones México Estados Unidos, CISAN/UNAM, México, 1994, p. 166

¹³ Smith, Clint E., México y Estados Unidos, 180 años de relaciones ineludibles, UDG/UCLA, México, 2001, p. 99

Este tratado pretendía ser un esfuerzo de integración comercial y de inversión entre ambas naciones, tomando en cuenta la cantidad de bienes y servicios que eran comercializados día con día.

Inicialmente el Tratado de Libre Comercio sólo contemplaba a México y a Estados Unidos pero en junio de 1991 tras una visita personal del Primer Ministro de Canadá, Brian Mulroney, al Presidente George Bush se integró al Tratado al vecino país de Canadá.

El acuerdo final fue firmado por Salinas, Mulroney y Bush, en diciembre de 1992, pero con ello no se consolidó el Tratado de Libre Comercio, pues para ello fue necesario una serie de acciones que fueron heredados a la administración Clinton.

Al tomar posesión en enero de 1993, el presidente Clinton de procedencia demócrata, no tenía una agenda sobre el TLCAN ni tampoco tenía el personal adecuado en su gabinete para llevar a cabo las acciones pertinentes para su consolidación, pues la mayoría de los nuevos funcionarios no tenían experiencia en el ámbito comercial. Esta situación retraso de manera significativa las negociaciones en el Congreso, y esto:

“les dio una ventaja a los opositores, incluyendo a los simpatizantes tradicionales del partido Demócrata como la Federación Norteamericana del Trabajo y el Congreso de Organizaciones Industriales y algunos grupos ambientalistas, entre otros. Mientras que la Casa Blanca dudaba, estos grupos ganaban fuerza entre los demócratas y republicanos del Congreso y cuando la administración se empezó a mover, casi era demasiado tarde”¹⁴

Los temas que causaron mayor controversia para la aprobación del Tratado fueron los laborales y ambientales y se convirtieron en asuntos clave para las negociaciones. En el Congreso los republicanos y los demócratas tomaron su postura, por una parte,

“muchos republicanos y grupos de negocios apoyaron los acuerdos porque representaban un paso más hacia la ratificación del TLCAN. Pero varios de los miembros del Partido Demócrata, argumentaban que los acuerdos laterales no evitarían la pérdida de los empleos norteamericanos debido a los bajos salarios de

¹⁴ Ibid, p. 102

los trabajadores mexicanos y varios líderes demócratas en la Cámara de Representantes anunciaron su oposición al TLCAN”¹⁵

El presidente Clinton se mantuvo un tanto al margen del TLCAN, incluso por algunos momentos mostró indiferencia. Esta situación hizo que los expresidentes George Bush, James Carter y Gerald Ford, quienes eran partidarios del tratado intervinieran y presionaran a la administración Clinton para agilizar las negociaciones. Esta intervención se llevó a cabo durante una ceremonia en la Casa Blanca el 14 de Septiembre de 1993.

A partir del 14 de Septiembre la postura de Clinton cambió vertiginosamente pues se realizó una campaña para llevar el TLCAN al Congreso. Asimismo, Clinton y su equipo realizaron giras de trabajo por todo el país para promover las ventajas del Tratado.

El Congreso se encontraba dividido entre gran mayoría de republicanos a favor, un alto porcentaje de demócratas en contra y algunos demócratas y republicanos indecisos. En estas circunstancias los representantes indecisos fueron muy importantes, por ejemplo, varios de los 52 congresistas de California se encontraban indecisos semanas antes de la votación, y a través de argumentos como el de que el TLCAN era la mejor manera de disminuir la inmigración ilegal y aumentar las exportaciones, se logró convencer a gran número de este sector de indecisos. Los resultados se vieron reflejados en la votación final donde 14 demócratas y 17 republicanos californianos votaron a favor.

Los representantes indecisos fueron decisivos en las últimas semanas previas a la votación en la Cámara de Representantes, pues ellos representaban la diferencia entre la aprobación o no del Tratado, de esta manera a través del cabildeo se trató de convencer a este sector indeciso. El gobierno mexicano también intervino en este cabildeo, según el doctor Argüeyes, oficial mayor de la SECOFI, “se gastaron 90 millones de dólares en cabildeo”¹⁶

El 17 de noviembre de 1993 fue la votación en la Cámara de Representantes, y después de un largo día de debates se aprobó con 234 votos a favor y 200 en contra.

¹⁵ Ibid, p. 104

¹⁶ Fuentes Documentales, Me Lleva el TLC, p. 128

Pocos días después el Tratado fue aprobado por el Senado, para finalmente entrar en vigor el 1º de enero de 1994 en México, Estados Unidos y Canadá.

2.2 El Paquete Económico de 1995

El inicio de la administración de Ernesto Zedillo Ponce de León en diciembre de 1994, se dio en medio de un ambiente de optimismo. Por una parte el nuevo Presidente fue electo a través de un proceso electoral democrático y además se contaba con un gabinete con amplia experiencia en asuntos financieros, comerciales e internacionales. Por ejemplo el Secretario de Hacienda y Crédito Público, Jaime Serra Puche quien desempeñó un papel importante en las negociaciones del TLCAN.

Las expectativas al inicio de la administración apuntaban hacia el crecimiento económico, reformas institucionales, etc. Pero el 20 de diciembre de 1994 estas expectativas se vinieron abajo cuando se amplió la banda de flotación a 15 por ciento y más tarde se ponía al peso en libre flotación frente al dólar.

A pesar de los planes de emergencia para confrontar la crisis económica resultado de los “errores de diciembre” no fue posible mejorar la situación económica. Se recurrió a las reservas monetarias internacionales y a la devaluación del tipo de cambio peso-dólar, sin resultados positivos. Los efectos de esta crisis se reflejaron cuando:

“Esencialmente, las autoridades mexicanas limitaron en forma drástica el gasto del sector público y se replegaron para combatir la creciente inflación. El plan de 1995 funcionó, pero el precio fue demasiado alto, en particular para las clases medias. El PIB cayó en un 7 por ciento, el desempleo y el subempleo se elevaron fuertemente, los salarios reales cayeron en un 20 por ciento, aumentaron las bancarrotas y los créditos bancarios desaparecieron por completo”¹⁷

La situación económica en México era realmente alarmante y a pesar de los múltiples esfuerzos no era posible recuperar la confianza de los inversionistas. Incluso se realizaron viajes de promoción, como el de Serra Puche a Nueva York, con el objetivo de presentar el caso mexicano y recuperar la confianza pero esto no fue suficiente.

¹⁷ Smith, Op. Cit., 115

Las primeras semanas de enero de 1995 la crisis llegó a su momento más crítico, y fue necesario recurrir a la ayuda económica del gobierno norteamericano.

Clinton desde un inicio se mostró a favor de facilitar la ayuda económica a México, pero no obtuvo apoyo por parte del Congreso, pues:

“Los conflictos entre la administración y el Congreso condujeron a un intento fallido, a finales de enero de 1995, de impulsar un programa de respaldo monetario de 40 mil millones de dólares a través del Congreso, a pesar del apoyo inicial ofrecido por Gingrich, el vocero de la Cámara de Representantes y por el líder del Senado Bob Dole. Pero Clinton al margen del Congreso, ofreció un paquete de préstamos utilizando 25 mil millones de dólares del Fondo de Estabilización Cambiaria de Emergencia y obtuvo el apoyo de instituciones financieras internacionales y de bancos centrales y comerciales de otros países”¹⁸

De esta manera se creó un paquete económico con un monto total de 50 mil millones de dólares que fue anunciado el 31 de enero de 1995. La cantidad final superó por algunos millones de dólares a lo que se estaba negociando con el Congreso, y con este respaldo monetario fue posible recuperar poco a poco la paridad cambiaria, que en los días más difíciles alcanzó los 6.35 pesos por dólar.

3. Asuntos fronterizos en el Congreso.

La Frontera México-Estados Unidos, es uno de los temas más recurrentes la Agenda Bilateral pues es el punto de reunión de las dos naciones y en ella inciden las principales problemáticas “cuando nos referimos a la frontera, resulta casi un axioma pensar automáticamente en migración y narcotráfico, escenario a veces aderezado con la impactante imagen de las visibles desigualdades económicas y sociales entre los dos países, tan sólo cruzando la línea. Sin embargo la frontera es mucho más que esa referencia”¹⁹

¹⁸ Ibid, p, 116

¹⁹ Vargas Suárez, Rocío, Las Relaciones de México con Estados Unidos y Canadá: una mirada al nuevo milenio, UNAM/CISAN, México, 2001, pág. 143

En la frontera inciden otros tantos temas como el comercio, las aguas internacionales, cuestiones ambientales y culturales etc, que han sido abordadas frecuentemente por los diferentes Congresos de los Estados Unidos.

Según Roque González, no se tiene una conceptualización clara de la región fronteriza, sin embargo, en términos generales podemos entender que se trata de “una franja del territorio nacional cuyos límites son paralelos a la línea de la frontera con Estados Unidos”²⁰ es decir la extensión territorial de nuestro país que colinda con el territorio de los Estados Unidos.

En niveles jurídicos se tiene claramente estipulado el límite de la nación mexicana, sin embargo existen otros elementos además del aspecto jurídico, que por la cercanía en que se generan, traspasan la zona fronteriza, me refiero a los fenómenos culturales y políticos que entre otros trasgreden los límites territoriales, generando problemáticas para ambas naciones.

De acuerdo con Daniel Martínez:

“la característica que quizá define mejor a la frontera norte de México, es la proporción considerable de mexicanos que consumen y utilizan los recursos y bienes culturales de los norteamericanos... conforme más cercana esté una población a la línea fronteriza, más alto es el porcentaje de sus habitantes que consumen alimento de los Estados Unidos, viste ropa norteamericana, utiliza implementos domésticos de ese país, se educa en instituciones norteamericanas, trabaja en organizaciones norteamericanas, y emplea para su recreación programas y facilidades del otro lado”²¹

En la frontera México-Estados Unidos se vive una interacción cultural que resulta imposible detener con los límites territoriales, pues los fenómenos culturales logran permearse a través de las fronteras.

Muchos son los elementos que pueden caracterizar a la frontera México- Estados Unidos, entre ellos podemos mencionar los siguientes:

²⁰ Roque González, (comp.) La frontera del norte: integración y desarrollo, El Colegio de México, México, 1981, pág. 1

²¹ Ibid. pág. 69

“un intenso intercambio comercial con la zona vecina del norte, un gran dinamismo demográfico y una estructura económica urbana altamente terciarizada. Puede afirmarse que esta zona no tiene un alto grado de cohesión interna por el hecho de que está compuesta de varios segmentos de territorio yuxtapuestos uno al lado del otro con poco contacto entre sí, lo que no invalida, sin embargo que se trata de una zona con su propia problemática. Esta problemática que presenta rasgos muy distintivos con respecto a otras regiones, está marcada con dos características: por una parte existe una interdependencia significativa entre las dos zonas fronterizas de la región binacional y, por otra, una marcada diferencia entre los estándares de desarrollo económico y social de una y otra zona”²²

La problemática entre México y Estados Unidos, se caracteriza por la interacción entre las dos naciones vecinas, y por la serie de elementos que no se ven limitados por la frontera jurídica, pero paralelamente se encuentran regidos por las leyes y tratados entre los dos países.

La Frontera entre México y Estados Unidos es única por la gran cantidad de territorio que comparten y por la serie de problemáticas que día con día se desarrollan en los límites de ambas naciones. Asimismo la relación entre ambas naciones tiene características particulares pues es el único punto donde coexisten el mundo desarrollado y el subdesarrollado en una frontera de más de tres mil kilómetros. Esta relación se caracteriza por lo que Cathryn Thorup llama:

“extensa interdependencia, un concepto empleado para acentuar la profundidad, amplitud y larga historia únicas de la intensa relación. El concepto también destaca en forma especial la transnacionalización de la participación ciudadana y la creciente interdependencia social entre Estados Unidos y México, la relación entre estos dos países podría llamarse “internal” ya que combina dinámicas nacionales o internas o internacionales, como por ejemplo en el caso del comercio e inversiones, el crimen organizado, la migración indocumentada, la salud pública, el ambiente, etc”²³

Físicamente, México comparte con los Estados Unidos una frontera común de aproximadamente 3597 kilómetros. Por el lado norteamericano, son cuatro Estados: Texas, Nuevo México, Arizona, y California, los cuales abarcan 21 condados o countys con una población de más de 5 millones de habitantes, de los cuales un alto porcentaje son de

²² Ibid. pág 1

²³ Aguayo Quezada, Sergio, y John Bailey (coordinadores), La Seguridad de México y Estados Unidos en un momento de transición, Siglo XXI, México, 1997, pág. 12

origen hispano. Por el lado del territorio mexicano tenemos 36 municipios repartidos entre los estados de Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, y Tamaulipas.

A través de la frontera se han desarrollado una serie de centros poblacionales que se extienden desde el Golfo de México hasta el Océano Pacífico, a éstas se les conoce como ciudades fronterizas.

En Estados Unidos: California: San Diego, Imperial. Arizona: Yuma, Pima, Santa Cruz, Chochise. Nuevo México: Hidalgo, Luna, Doña Ana. Texas: El Paso, Hudspeth, Cutberson, Jeff Davis, Presidio, Brewsler, Terrel, Valverde, Kinney, Maverick, Webb, Zapata, Star, Hidalgo y Cameron.

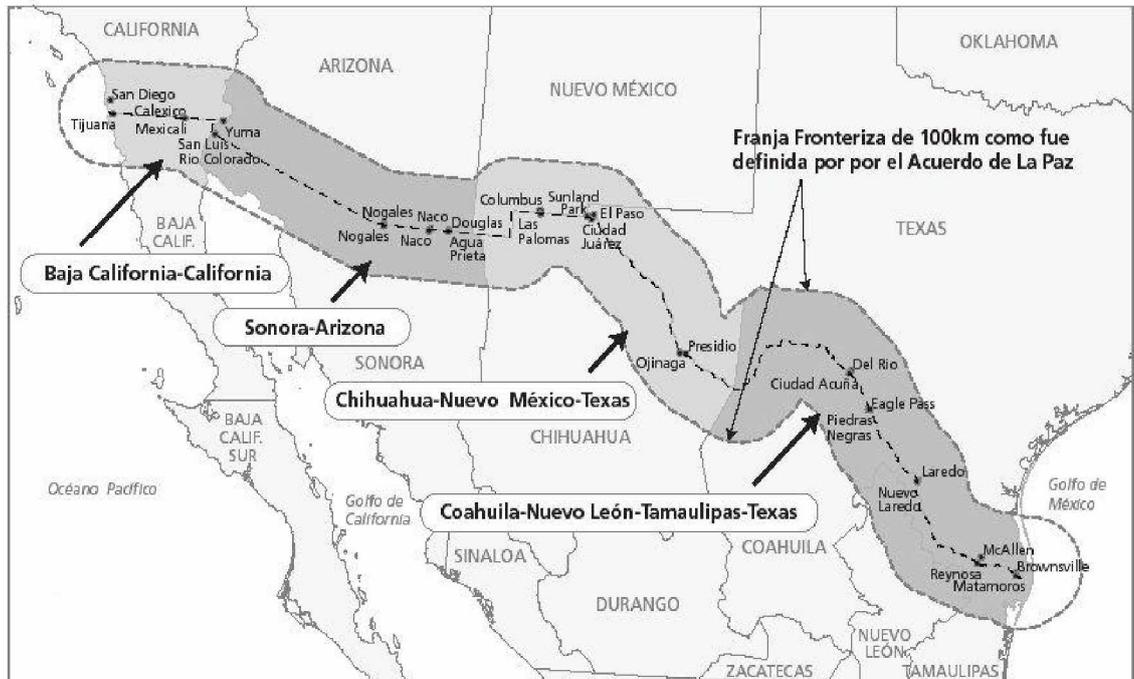
En México: Baja California Norte: Tijuana, Tecate y Mexicali. Chihuahua: Jahos, Ascensión, Juárez, Guadalupe, Praxedis, Ojineaga. Sonora: San Luis Río Colorado, Puerto Peñasco, Caborca, Altar, Seric, Nogales, Santa Cruz, Cananea, Naco, Agua Prieta. Coahuila: Ocampo, Ocuña, Jiménez, Piedras Negras, Guerrero, Hidalgo. Tamaulipas: Nuevo Laredo, Guerrero, Mier, Miguel Alemán, Camargo, Reynosa, Río Bravo, Valle Hermoso, Matamoros. Nuevo León: Colombia.

La relación fronteriza México-Estados Unidos va mucho más allá del aspecto territorial, pues de acuerdo con Vargas Suárez, existen:

“tres elementos que, conjugados, hacen a la frontera entre México y Estados Unidos única en el mundo: 1) el grado de las diferencias económicas, sociales, políticas y culturales que caracterizan a las poblaciones de uno y otro lado, representativas de las desigualdades entre el primer mundo y los dos países “emergentes”; 2) el hecho de que, en comparación con la relación fronteriza en otras latitudes donde median mares, estrechos, cordilleras o montañas, entre México y Estados Unidos la contigüidad es inmediata, cruzando tan sólo una calle o un río, por cierto, cada vez menos caudaloso y, derivado de ello y de la formación histórica de la frontera, 3) la presencia de una convivencia y una confrontación cotidiana, permanente, entre los habitantes de estos dos sistemas y los propios sistemas”²⁴

²⁴ Vargas, Op. Cit. pág. 143

En el siguiente mapa se muestra la Franja Fronteriza de 1000 km., entre Estados Unidos y México, como fue definida por los acuerdos de la Paz de 1983, y aparecen las principales ciudades fronterizas que anteriormente se mencionaron.



Fuente: <http://www.epa.gov/usmexicoborder/images/org2esp>

La frontera entre México y Estados Unidos es un espacio territorial en el que día con día se confrontan las problemáticas inmediatas de la Agenda bilateral, en ella se realizan miles de cruces legales e ilegales tanto de personas como de bienes materiales, se calcula que alrededor de un millón de personas cruzan diariamente en ambas direcciones y que 208, 932, 840 vehículos ingresan a los Estados Unidos provenientes de México, esto hace que la frontera sea la más transitada del mundo.

Para regular esta fuerte interacción se han llevado a cabo diferentes programas y acuerdos que a continuación serán presentados.

3.1 Programas Federales en la Zona Fronteriza de México

Para dar solución a las diferentes problemáticas entre México y Estados Unidos, en la Frontera Norte, se han elaborado una serie de programas y acuerdos, entre los que cabe destacar los siguientes²⁵:

- El Régimen de Zona Libre (1933). Zonas y perímetros libres que permitía la exención de pago de impuestos a los productos de importación, para uso y consumo dentro de la misma zona.
- Acuerdo Internacional sobre Trabajadores Migratorios (1961) Programa de Braceros
- Programa Nacional Fronterizo (PRONAF) 1961-1965
- Programa de la Industria Maquiladora para la Frontera Norte de México (1965-1970)
- Programa para el Fomento Económico de la Franja Fronteriza Norte y las Zonas y Perímetros Libres (1972)
- Comisión para el Desarrollo de la Frontera (1972), consistía fundamentalmente en dos programas: 1. Programa de artículos "gancho" que permite a los consumidores fronterizos comprar artículos de importación a precios similares a los de Estados Unidos, sin tener que trasladarse; 2. Programa de construcción y ampliación de medianos y grandes centros comerciales, en la franja fronteriza.
- Programa para fomentar el desarrollo industrial en la frontera (1974) promovido por el Ejecutivo Federal.
- Comisión coordinadora del Programa Nacional del Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres (1977)
- Programa Cultural de las Fronteras (1981), el cual se encargó de organizar los eventos para promover la solidaridad e identidad cultural de los mexicanos fronterizos.
- Nueva Visión de la Frontera: Mayo de 1997.

²⁵ Roque, Op.Cit., pág. 55-56

4. Temas Fronterizos

Como se ha mencionado debido a la constante interacción entre los Estados Unidos y México, se han suscitado diferentes problemáticas cuyo punto de referencia más inmediato se encuentra en la frontera. Entre otros problemas fronterizos tenemos, la migración, las aguas internacionales, narcotráfico, comercio, plantas maquiladoras, medio ambiente, etc.

Durante el gobierno de Bill Clinton se reforzaron las medidas de control de la frontera, entre ellas se incluyó "el levantamiento de un segundo muro a lo largo del sector de San Diego (hasta entonces la zona más porosa y más fácil para la inmigración) el contrato de más agentes, la compra de lentes con rayos infrarrojos que permiten divisar siluetas en la noche y otras tecnologías"²⁶

Según informes de la Borden Patrol de San Diego "el flujo de indocumentados bajo 27 por ciento en el último año: en el año fiscal de 2000 (del primero de octubre de 2000 al 31 de septiembre de 2001) logró 151 mil 681 aprehensiones, y en 2001 detuvo el ingreso de 110 mil 71 personas. Desde que comenzó la Operación Guardián, en 1994, el flujo de inmigrantes ha descendido debido a que la Borden Patrol duplicó el personal y el equipo en esta zona fronteriza"²⁷

4.1 Migración.

La migración en nuestro país es un problema real, que existe desde hace siglos, y en la actualidad se acrecienta cada vez más, con los mexicanos que deciden emigrar hacia los Estados Unidos, según cálculos son 8 millones de mexicanos, que equivalen a un 8 por ciento de la población total de México. Esta cantidad de migrantes que cada vez crece más, genera una gran cantidad de divisas, en el 2001, el Banco de México reportó 8 mil, 895 millones de dólares, que en pesos representa la cantidad de 83 mil 600 millones de pesos, que supera en gran cantidad a otros recursos del país, como ejemplo podemos

²⁶ News, BBC, Migración: tema prioritario, 6 de julio de 2001, p. 3

²⁷ "Nos gusta el dinero fácil" en: Milenio Semanal, El acento en política y mil cosas más. N. 221, Diciembre 10 de 2001, México

citar los ingresos por concepto de Turismo que en el mismo año generaron 6 mil 538 millones, que equivale aproximadamente al 8 por ciento de las remesas²⁸.

La migración es uno de los temas fundamentales de la agenda bilateral entre México y Estados Unidos, pues representa una problemática estratégica en la economía, y vida política y social de ambos países. La política de migración que se ha llevado a cabo ha variado de acuerdo al contexto de las relaciones bilaterales, sin embargo el Gobierno Norteamericano siempre ha tenido mayor influencia en la toma de decisiones, respecto a este tema.

El gobierno federal, dentro de su política migratoria ha llevado a cabo diferentes programas y políticas, como los programas anti-emigración; y los programas y políticas de apoyo y protección al migrante, como el programa ¡Bienvenido Paisano!, o el programa creado por la Comisión de Población, Fronteras y Asuntos Migratorios en la H. Cámara de Diputados, llamado Diputada Amiga-Diputado Amigo, en el cual se vincula a los diputados federales con los derechos de los mexicanos migrantes. Otro programa, es el Consejo Nacional para las Comunidades Mexicanas en el Exterior, que recientemente fue creado para poner en marcha diferentes programas de apoyo a migrantes.

A pesar de la importancia de la mano de obra de los mexicanos en Estados Unidos, en el Congreso se han aplicado una serie de políticas que no favorecen en ningún sentido a los trabajadores mexicanos, como ejemplo podemos citar la Ley Simpson Rodino, el Acta para la Reforma de Inmigración Ilegal y de Responsabilidad del Inmigrante, entre otras que más adelante serán revisadas.

Una de las primeras leyes elaboradas por el Congreso estadounidense en materia de migración, es la "Ley de exclusión China" que fue aprobada el 1882. esta ley es un primer esfuerzo por frenar el flujo migratorio a territorio norteamericano. Como su nombre lo indica la ley fue aplicable a los inmigrantes de origen chino, pero paulatinamente se fue extendiendo a otros residentes asiáticos, a quienes se les podía retirar su derecho de ciudadanía y deportar.

²⁸ http://www.condusef.gob.mx/transferencias_eu_mex/transferencias.htm

La ley de exclusión China fue el antecedente de otras leyes con contenidos similares, como la de 1921 que era aplicable a todos, pero principalmente a los inmigrantes del sur y el este de Europa. Esta nueva ley restringía el número de visas a las naciones extranjeras de acuerdo a la cantidad de residentes en Estados Unidos según las estadísticas del censo de 1920.

Antes de la ley de 1921, los mexicanos encontraban empleo en el territorio norteamericano con pocas dificultades y eran aceptados en diferentes destinos. Con este tipo de leyes:

“los grupos conservadores de Estados Unidos empezaron a quejarse de que “se estaba perdiendo el control de las fronteras” como resultado de tales quejas, el Congreso creó la Patrulla Fronteriza en 1924 y por primera vez se hicieron esfuerzos organizados por arrestar y deportar ilegales mexicanos, a veces llamados de manera despectiva espaldas mojadas por que alguno de ellos entraban a Estados Unidos cruzando a nado el río Bravo”²⁹

Las actividades de la Patrulla Fronteriza (Border Patrol), consisten fundamentalmente en la vigilancia de toda la zona fronteriza con el objetivo de no permitir el paso de inmigrantes ilegales y si estos casos se presentan deportarlos a su país de origen.

Frecuentemente muchas de las consecuencias de la migración, se manifiestan en la frontera, especialmente cuando los grupos conservadores presionan al gobierno y al Congreso para limitar el fenómeno.

Así pues en medio del debate de “proteger las fronteras” y la necesidad de mano de obra de los migrantes, no fue posible llegar a consenso para crear una nueva legislación en el Congreso. Después de más de una década de debates el presidente Carter nombró una Comisión Selecta para la Inmigración en 1978 y el padre Theodore Hesburgh, presidente de la Universidad de Notre Dame fue el encargado de presidirla.

²⁹ Smith, Op. Cit., p. 158-159

En 1981 esta Comisión Selecta presentó un informe en el que se presentaba la necesidad de una reforma de inmigración y establecía algunos de los lineamientos, que incluían entre otros aspectos, la amnistía y la imposición de sanciones a los patrones.

En 1986, cinco años después del informe de la Comisión Selecta de Inmigración, el Congreso aprobó una ley de reforma a la inmigración, esta ley:

“reflejó los intereses especiales de dar más refuerzos a la Patrulla Fronteriza para dejar satisfechos a los conservadores; estatutos de amnistía para tener contentos a los liberales; reglas más flexibles a los patrones para favorecer los intereses comerciales e industriales; programas especiales para los trabajadores agrícolas para ayudar a la agricultura, etc.”³⁰

La ley de reforma de inmigración fue promovida fundamentalmente por Alan Simpson en el Senado y por Romano Mazzoli y Peter Rodino en la Cámara de Representantes, razón por la cual la ley es conocida como la Ley Simpson- Rodino. Cuando esta ley fue aprobada el 6 de noviembre, el presidente Reagan desde la Casa Blanca dijo que:

“las futuras generaciones de norteamericanos estarían agradecidas por nuestros esfuerzos para volver a tener control de nuestras fronteras (...) En los pasados treinta y cinco años nuestra nación se ha visto cada vez más afectada por la inmigración ilegal (...) Esta legislación es un paso importante para enfrentar este reto a nuestra soberanía”³¹

La declaración del Presidente Reagan manifiesta el principio de la nueva política migratoria estadounidense que apuntaba claramente a una política anti-inmigración.

En esta reforma de inmigración se incluyeron sanciones para los migrantes, al enunciar que era ilegal acudir a trabajar a Estados Unidos. De igual manera los patrones estaban condicionados a no contratar migrantes sin antes comprobar que su estado migratorio fuera legal.

Además se incluyó una amnistía que otorgaba la residencia permanente a los extranjeros ilegales que pudieran comprobar su estancia ininterrumpida en los Estados

³⁰ Ibid., p. 165

³¹ Ibid., p. 166

Unidos desde 1982. A pesar de la gran oportunidad que esto significó para la gran cantidad de migrantes ilegales, muchos de ellos no pudieron obtener la amnistía por falta de documentos probatorios, sin embargo al menos 3 millones de migrantes pudieron regularizar y documentar su situación migratoria.

Uno de los puntos en los que la ley hizo gran énfasis, fue en el reforzamiento del presupuesto de la Patrulla Fronteriza, pues de 347 millones de dólares en 1993, casi se duplicó a 631 millones de dólares en 1997.

“Es claro que el proceso legislativo para lograr la aprobación de la ley Simpson-Rodino reflejó en gran medida un deseo comprensible por parte de las áreas legislativa y ejecutiva del gobierno de buscar la ratificación del electorado norteamericano, que habían actuado en forma conjunta para volver a tener el control de nuestras fronteras”³²

La gran mayoría de los puntos enunciados en la ley estaban orientados a la anti-inmigración, salvo el caso de la amnistía que favoreció a millones de migrantes.

La ley de reforma de inmigración conocida en inglés por sus siglas como IRCA (Immigration Reform and Control Act) fue el antecedente directo para la política migratoria estadounidense de la década de los noventa. Durante esta década continuaron los esfuerzos antiinmigratorios por parte de algunos grupos, y surgieron argumentos como el costo social del migrante, el daño ambiental que la sobrepoblación provocaba, entre otros. Este tipo de presiones llevó a la aprobación de nuevas leyes.

En 1996, durante la administración de Clinton (1992-2000), el Congreso aprobó el Acta para la Reforma de Inmigración Ilegal y de Responsabilidad del Inmigrante (ARRIRI), “una ley a veces contradictoria y otras no aplicable que se ha empantanado en las cortes y ha comprometido administrativamente al SIN en su aplicación.”³³ Esta ley comprende entre otros aspectos: la implementación de un sistema para recabar información de los extranjeros en Estados Unidos; identificación de los visitantes que se habían quedado en territorio estadounidense por más tiempo de lo autorizado; deportación de extranjeros

³² Ibid., p. 168

³³ Ibid., p. 168

basándose en sus opiniones y filiación política; presupuesto más amplio para la Patrulla Fronteriza; adaptaciones tecnológicas en la frontera y construcción de nuevas bardas y alambradas; etc.

El 15 febrero de 1999 se acordó un Memorando de Entendimiento sobre cooperación para la seguridad fronteriza y de los migrantes, haciendo énfasis en la violencia fronteriza que afectaba al cruce de personas y bienes. Con el Memorando se llevaron a cabo investigaciones sobre casos de violencia que ponían en peligro la vida de personas y la seguridad del intercambio comercial, para ello México y Estados Unidos intercambiaron información conforme a los lineamientos del mecanismo de revisión sobre violencia fronteriza.

Las leyes estudiadas hasta el momento muestran la parte anti-inmigratoria de la política estadounidense, sin embargo también ha existido la contraparte. Ante el Congreso se han presentado diversos proyectos de ley que tienden a aumentar el número de visas para los trabajadores temporales extranjeros, por ejemplo en octubre del 2000 se aprobó la ley HB-1 The American Competitiveness in the 21st Century Act, que contempla la autorización para emitir 195,000 visas anuales para trabajadores especializados lo que representó un aumento considerable, comparado con las 65,000 visas que eran emitidas.

También se han presentado proyectos de ley para los trabajadores agrícolas extranjeros, como el Agricultural Job Opportunity Benefits and Security Act de 1998, que fue aprobado por el Senado (68 votos contra 31), pero aún no ha sido aprobado por la Cámara de Representantes.

El 15 de diciembre de 2000, fue aprobada por el Congreso la Legal Immigration and Family Equity Act (LIFEA) y seis días después fue firmada y ratificada por el Presidente Clinton. Esta ley permitiría que hasta cuatrocientos mil extranjeros obtuvieran la amnistía promovida por la IRCA en 1986. Para solicitarla debían argumentar que en forma injusta les fue negada la amnistía y era necesario demostrar y comprobar que habían entrado a Estados Unidos entre el 1 de enero de 1982 y el 4 de mayo de 1988. Asimismo esta ley

establece un nuevo programa de "visas V" que benefició a los familiares de los migrantes legalizados que estaban solicitando su Tarjeta verde.

Este tipo de políticas que favorecen a la migración demuestra que "iniciamos un siglo XXI con un rostro diferente del que se vivió durante la severa crisis económica estadounidense de principios de los noventa, en donde movimientos conservadores antiinmigrantes destacaron los problemas que ocasionaba la inmigración"³⁴ anulando la posibilidad de que existieran este tipo de leyes.

A pesar de los esfuerzos del gobierno mexicano, el fenómeno migratorio entre México y Estados Unidos ha estado definido en su mayor parte por la política migratoria estadounidense, sobre todo por las leyes aprobadas por el Congreso. En este sentido es necesario tener un acercamiento con los legisladores y autoridades estadounidenses con el objetivo de influir en la toma de decisiones.

Según Herrera Lasso, es conveniente:

"colocar los conflictos de migración en un en agenda bilateral formal que se discuta a más alto nivel; presionar para que la rama legislativa norteamericana se vuelva más sensible a las preocupaciones mexicanas cuando se aprueben nuevas leyes, y hacer que los políticos sean más cautelosos con los argumentos sobre la utilidad de reforzar la ley civil o militar en la frontera México-Estados Unidos"³⁵

Sólo de esta manera será posible llegar a una política migratoria que contemple los intereses de los mexicanos migrantes.

4.2 Aguas internacionales

Parte de la frontera de México con Estados Unidos está delimitada por cerca de tres mil kilómetros acuiferos conformados el cauce de tres ríos: el Río Colorado el Río Tijuana y el Río Bravo, cuyas aguas pertenecen a las dos naciones y forman parte natural de la relación fronteriza.

³⁴ Verea, Monica, ¿Hacia la administración bilateral de la migración entre México y Estados Unidos en el Siglo XXI?, en: "Las relaciones de México con Estados Unidos y Canadá: una mirada al nuevo milenio" CISAN/UNAM, México, 2001, p. 96

³⁵ Herrera Lasso, Luis, "The impact of U.S. immigration policy on U.S.- Mexican Relation" en: Voices of México, CISAN/UNAM, México, enero-marzo de 1999.

El agua por ser un recurso natural no renovable y de primera necesidad, representa uno de los mayores desafíos bilaterales para los próximos años o como algunos analistas han planteado, para el siglo XXI. En el caso de las aguas internacionales que dividen de manera natural a México y Estados Unidos, reglamentar el uso y responsabilidad del recurso es una cuestión imperante.

“Dos ejemplos muestran la dimensión del problema: por una parte, la creciente demanda de agua en ambos lados de la frontera y la sequía de los últimos años en la zona media del Río Bravo han agudizado los problemas de la escasez de agua entre los dos países. Por otra las obras de infraestructura para responder a la creciente demanda de agua de los estados de la región sudoccidental de Estados Unidos, tendrán un impacto en la distribución de los excedentes del Río Colorado para el acuífero del valle de Mexicali. En el marco de la CILA, se han propuesto opciones para evitar que crezca y reducir el déficit en las entregas de agua de afluentes del Río Bravo y para compensar el efecto en México de obras en Estados Unidos para el aprovechamiento de las aguas del río colorado, en una compleja arena de negociación, tratándose de un recurso básico, indispensable y escaso”³⁶

Durante el siglo XIX y XX a través de las relaciones bilaterales se convino dar aprovechamiento a las aguas con racionalidad y utilidad para ambas partes, de tal manera que finalmente en 1944 se firma el Tratado de Aguas, que sería la formalización jurídica de las controversias en torno a este tema.

A pesar de que se contaba con el Tratado de Aguas, se suscitaron algunas situaciones conflictivas entre las dos naciones por la imprecisión de ciertas extensiones acuíferas, como fue el caso del cambio en el cauce del río Bravo que se formalizó hasta 1970. Así como la construcción de la Presa del Elefante, en Nuevo México, que fue construida con el objetivo de abastecer de agua para la agricultura. Y la Presa Hoover en el Río Colorado que fue construida para desarrollar el proyecto del Valle Imperial en California. Este tipos de proyectos redujo considerablemente el flujo de agua hacia el territorio mexicano, provocando fuertes tensiones entre ambos gobiernos.

En 1983 los presidentes Ronald Reagan y Miguel de la Madrid, firmaron el Acuerdo para la Paz, en el que se incluía el acuerdo por ambas partes de limpiar el Río Tijuana, que

³⁶ Vargas, Op. Cit., pág. 42

fluye desde el norte de México hacia California, llevando el drenaje mexicano a la ciudad de San Diego.

Con la firma del TLCAN, se incluyeron cuestiones ambientales a través del Programa Ambiental Fronterizo Integrado que comprendía el asunto acuífero. Y la comisión binacional de cooperación ambiental fronteriza.

En la actualidad las aguas internacionales siguen siendo motivo de discusión en la agenda bilateral y se aborda como un problema ambiental altamente significativo.

4.3 Narcotráfico

El tráfico de drogas es un problema que se ha incluido como tema alarmante de la agenda norteamericana y en la agenda bilateral, pues a través de la frontera México-Estados Unidos, se logran introducir ilegalmente diferentes tipos de drogas.

México es productor de algunos estupefacientes como la marihuana y algunos otros, pero esta producción no es la única que preocupa a la administración norteamericana, pues se sabe que México sirve como puente para el tráfico de drogas provenientes de otros países principalmente sudamericanos, como Colombia.

México y Estados Unidos han convenido combatir en conjunto esta problemática, pues es una cuestión que definitivamente afecta a la población de ambas naciones. Se han llevado a cabo políticas de cooperación y se han implementado leyes que enfatizan en evitar que los narcóticos ingresen al territorio estadounidense, para ello, uno de los puntos estratégicos es la frontera pues a través de ella se realiza el cruce y se ingresan la mayor parte de los estupefacientes a los Estados Unidos.

Un ejemplo de cómo la frontera ha sido enfatizada en las leyes antinarcóticos, es la Operación Intercepción, que fue aprobada el 21 de septiembre de 1969, con el objetivo de:

“vigilar el cumplimiento de la ley en Estados Unidos (aconsejada por la sombría figura del subalterno del Presidente Nixon G. Gordon Liddy) fue la mayor investigación de narcóticos fronteriza y la más grande operación de confiscación en la historia. La operación intercepción tomó al gobierno mexicano –y al Departamento de Estado de norteamericano– por sorpresa y pronto hubo un inmenso enojo de miles de mexicanos (o norteamericanos) inocentes que eran bloqueados por periodos prolongados al querer pasar la frontera, durante las cuales todas las personas y los vehículos eran revisado meticulosamente”³⁷

La Operación Intercepción, retrasó el cruce de miles de personas que no tenían nada que ver con el tráfico de drogas. Esta ley fue fuertemente criticada, sobre todo por la prensa mexicana que argumentaba que esta operación sólo lograba molestar a los mexicanos que cruzaban, en lugar de detener el tráfico de drogas, pues en realidad la confiscación de droga no fue tan amplia como se esperaba.

Los problemas que la Operación Intercepción acarrea a ambas naciones condujo a la elaboración de un plan más efectivo llamado Operación Cooperación que fue presentado el 11 de septiembre de 1969 sustituyendo al anterior programa. Entre otros aspectos, contemplaba la destrucción de plantíos y el arresto de narcotraficantes. Para llevar a cabo estas acciones, los dos gobiernos acordaron trabajar conjuntamente basados en contactos de inteligencia a nivel mundial.

La Operación Cooperación funcionó por más de quince años, en los cuales se implementaron programas como la Operación Cóndor o la Operación Casablanca que favorecieron a la destrucción de miles de plantíos y a la confiscación de narcóticos.

A pesar de que los planes y programas antinarcóticos implementados habían funcionado positivamente, el gobierno norteamericano apoyado por el Congreso decidió solicitar la “certificación antidrogas” a diferentes países, entre los que se incluía a México.

“La cooperación México–Estados Unidos para resolver el problema de narcotráfico se ha vuelto más difícil desde que el Congreso norteamericano requirió desde 1986 solicitar la certificación presidencial de los países en cuanto a su cooperación con el esfuerzo para controlar el tráfico de drogas”³⁸

³⁷ Smith, Op. Cit., p. 178

³⁸ Ibid., p. 183

La certificación antidrogas requería de un proceso anual en el que el Presidente de Estados Unidos anunciaba cada 1 de marzo –o antes si era posible– si consideraba que México era un país productor y de tránsito de drogas y además, si se había cooperado ampliamente con el gobierno norteamericano para reducir la producción y el tráfico de drogas.

Según la DEA (Drug Enforcement Administration), los objetivos pretendidos con la certificación antidrogas, son los siguientes:

- Investigación y preparación para la persecución de violaciones graves a las leyes que controlan las sustancias, operando internacionalmente.
- Investigación y preparación para la persecución de criminales y pandilleros, que perpetúan la violencia en nuestra comunidad y aterrorizan a los ciudadanos a través del temor y la intimidación.
- La gerencia de Inteligencia Nacional de Drogas habla de un programa en cooperación, a nivel federal, estatal, local, en colectividad con las oficinas extranjeras, que analicen y diseminen estrategias operacionales de inteligencia e información sobre droga.
- Detención, pérdida de posesión para el tráfico ilícito de drogas.
- Aplicación del control de sustancias de procedencia ilegal.

Este proceso de certificación antidrogas acarrió fuertes tensiones entre México y Estados Unidos, razón por la cual hace unos años desapareció.

En 1999 una nueva ley antinarcóticos fue aprobada por el Congreso norteamericano, se trata de la Ley para la Designación de Narcotraficantes Extranjeros Significativos, que pretendía elaborar una lista en coordinación con el Departamento de Justicia y de Estado, y con las agencias federales como el FBI, la DEA, y la CIA, con el objetivo de determinar quién es un narcotraficante extranjero significativo.

Esta ley se originó en la Cámara de Representantes y fue introducida como la Ley HR 3164 que se aprobó casi por unanimidad: 385 votos a favor y 26 en contra. Meses

después, fue aprobada en el Senado por el Comité de Inteligencia y se le anexó otra ley más general, la Ley de Autorización de Inteligencia del año fiscal 2000.

De acuerdo con Silvia Vélez, la Ley la Designación de Narcotraficantes Extranjeros Significativos, acarrea consecuencias negativas para México pues:

“abre la posibilidad de que Estados Unidos aplique esta ley en cualquier momento, no sólo anualmente como en el caso de la Certificación, y que lo haga según las necesidades políticas internas y coyunturales, o bien de la política exterior de Estados Unidos; La ley en estudio añade otra forma de Certificación, indirecta, pues aunque se dice que no está dirigida en contra de países, podría dañarlos también y no sólo en los casos que hemos aquí citado, sino por la fragilidad institucional que padecemos a la fecha y la sensibilidad de los mercados financieros actuales; En su conjunto, consideramos que es lesiva para nosotros por la gran discrecionalidad que exhibe en su diseño, operación y aplicación”³⁹

4.4 Comercio

A través de la frontera pasan gran cantidad de bienes y servicios, sobre todo después de la firma del Tratado de Libre Comercio, se trata de productos en su mayoría legalizados a los cuales se les otorga la facilidad de cruce en la franja fronteriza.

El problema en el comercio, surge ante aquel comercio ilegal que cruza la frontera sin cumplir los requisitos de las aduanas, se trata de contrabando de diferentes productos como materias primas, productos agrícolas, drogas, armas, minerales, etc.

La presencia de este tipo de cruce de productos ilegales en la frontera, se da debido a la corrupción y la delincuencia en ambos lados de la frontera.

4.5 Maquiladoras

Las plantas maquiladoras son uno de los problemas que desafortunadamente no ha sido muy tratado en la agenda bilateral, pese a la importancia que éstas toman después de la firma del TLC. Se trata de un problema muy añejo, que surge desde el

³⁹ Vélez Quero, Silvia Elena, Unilateralidad o cooperación, falsas alternativas en la agenda encubierta de la política antinarcóticos estadounidense, en Las relaciones de México con Estados Unidos y Canadá, p. 139

llamado programa de industrialización fronteriza, y ha causado tensión entre las dos naciones.

En marzo de 1999, las estadísticas del gobierno mexicano reportaron un total de 3,200 maquiladoras distribuidas en todo el país, las cuales generan 1, 960, 000 empleos. En la región fronteriza se ubican 1751 maquiladoras, con 651, 580 trabajadores, lo que equivale a más de la mitad del total de maquiladoras existentes en el país.

Los Estados fronterizos de Chihuahua, Baja California Norte, y Tamaulipas, son los que concentran mayor cantidad de maquiladoras, destacando las ciudades de Ciudad Juárez y Tijuana, que juntas generan cerca de 370, 400 empleos en la industria de la maquila.

Con la concentración de las plantas maquiladoras en la zona fronteriza, se ha poblado considerablemente la zona, propiciando problemas de salud, alimentación, habitación, educación, etc.

Capítulo III

EL 107 CONGRESO DE ESTADOS UNIDOS

Por primera vez en cincuenta años, durante la instalación y primeros meses del 107 Congreso, el partido republicano controló la Casa Blanca, el Senado y la Cámara de Representantes. Esto significa que el Partido Republicano controló (numéricamente) durante este periodo el poder ejecutivo y legislativo paralelamente.

Los republicanos comenzaron el 107 Congreso (2001-2003) con 221 miembros en la Cámara de Representantes, es decir con tres miembros por arriba de lo que en Estados Unidos es considerado como la mínima mayoría. En el Senado no fueron mayoría del todo, pues se inició con un empate de 50-50 de cada uno de los partidos políticos, sin embargo el voto del Vicepresidente dio la diferencia en el Senado.

Después de cinco meses de tener un Congreso de mayoría republicana, el senador republicano James M. Jeffords de Vermont, tomó la decisión de cambiar de republicano a independiente, modificando los roles de mayoría y minoría en el Senado. Se creó un 50-49-1, que permitió a los demócratas tomar el frente en el Senado.

El 107 Congreso de Estados Unidos que entró en vigor el 3 de enero de 2001 y concluyó dos años después, es el resultado de las elecciones federales llevadas a cabo el 7 de Noviembre del 2000.

1. Elecciones Federales.

Cada dos años, por mandato constitucional, en Estados Unidos se llevan a cabo elecciones de tipo federal, con las que se eligen a casi medio millón de cargos gubernamentales en cada uno de los Estados de la Nación.

Durante las elecciones federales del 7 de noviembre de 2000, se eligió al Presidente número 43 de los Estados Unidos de Norteamérica, además de los 435

miembros de la Cámara de Representantes y 33 senadores que representan el tercio del Senado correspondiente a la cantidad que debe ser renovada cada dos años.

1.1 Elecciones presidenciales.

El republicano George W. Bush (hijo del ex presidente George Bush) y el demócrata Al Gore (hijo de un difunto ex senador), fueron los candidatos fuertes a la presidencia en una de las elecciones más competidas de la historia de Estados Unidos. Los candidatos a la vicepresidencia fueron Joseph Lieberman del partido demócrata y Richard B. Cheney del partido republicano.

Los otros partidos contendientes para la presidencia de Estados Unidos fueron, el Libertarian (Harry Brawnw y Art Olivier), Green (Ralph Nader y Winona LaDuke), Socialist Workers (James Harris y Margaret Trowe), Reform (Pat Buchanan y Ezola Foster), Socialist (David McReynolds y Mary Cal Hollis), Constitution (Howard Phillips y J. Curtis Frazier) y Workers World (Mónica Moorehead y Gloria LaRiva).

Los resultados favorecieron a Bush y Cheney con un total de 271 votos del colegio electoral de los 270 votos necesarios para superar a Al Gore y convertirse en el presidente número 43 de Estados Unidos.

De acuerdo con la Constitución, el Presidente se elige indirectamente a través de un colegio electoral¹ para un periodo de cuatro años. El colegio electoral se conforma de 538 electores de los diferentes estados apegándose a la proporción de representantes en el Senado y en la Cámara de Representantes. Es decir se asignan un elector por cada representante lo que da la suma de 535, a los que se agregan 3 votos electorales derivados de la enmienda que asigna a la ciudad de Washington el mismo número de votos al estado de menor población.

¹ Estados Unidos es el único sistema presidencial en el mundo que todavía utiliza un colegio electoral.

En cada estado varía la forma de elegir a los electores presidenciales, por lo general son los partidos políticos quienes designan a sus electores en las convenciones estatales, y posteriormente los votantes de cada estado eligen a los electores.

La Constitución de los Estados Unidos no hace mucho énfasis en los requisitos para ser elector presidencial, pero sí establece que no puede ser ningún senador, representante o persona que desempeñe un cargo de confianza o remunerado por el Gobierno de Estados Unidos. "A menudo se elige a los electores para reconocer su servicio y dedicación al partido. Pueden ser funcionarios estatales elegidos, líderes partidistas o personas afiliadas personal o políticamente al candidato presidencial"² esto lo decidirán los partidos políticos de acuerdo a sus reglas internas y a las circunstancias políticas.

En las elecciones federales del 2002 las fechas claves³ del colegio electoral fueron las siguientes:

7 de noviembre de 2000: Elecciones generales. Los votantes de cada estado eligieron electores para que se desempeñaran en el Colegio Electoral. Tan pronto como se establecieron los resultados finales de la elección, los estados prepararon siete "Certificados de Comprobación" de los electores elegidos, y enviaron un original y dos copias certificadas al archivista de Estados Unidos.

18 de diciembre de 2000: Reunión de los electores. Los electores se reunieron en cada estado para elegir el presidente y vicepresidente de Estados Unidos. Cada uno de electores dejó constancia de su voto en seis "Certificados de Votación", con los que se forman parejas con cada uno de los seis originales de los "Certificados de Comprobación" que quedan. Los electores firman, sellan y certifican los paquetes de votos electorales e inmediatamente los envían al presidente del Senado, al archivista de Estados Unidos y a otros funcionarios federales y estatales designados.

² Oficina de Programas de Información Internacional del Departamento de Estado de Estados Unidos Fragmentos: Enfoque en la Campaña electoral 2000 (carta noticiosa sobre la política norteamericana), 15 de noviembre de 2000

³ Ibid. (Fragmentos)

27 de diciembre de 2000: Fecha límite para recibir los votos electorales. El presidente del Senado, el archivista de Estados Unidos y los otros funcionarios federales y estatales designados tenían en sus manos los votos electorales.

6 de enero de 2001: Conteo de los votos electorales en el Congreso. El Congreso se reunió en sesión conjunta para contar los votos y de esta manera determinar quién sería el Presidente 43 de Estados Unidos y quién su respectivo Vicepresidente.

Como se ha señalado anteriormente, el 7 de Noviembre del 2000 se llevaron a cabo las elecciones más cerradas para elegir al Presidente de Estados Unidos. Con estas elecciones

“culminó, también un proceso que había sido muy tedioso. Al Gore y George W. Bush no eran dos personajes fascinantes, sus propuestas tampoco parecían esencialmente distintas a pesar de que había diferencias con respecto a temas específicos: la ecología, los impuestos, el sistema de pensiones. Así lo demostró la indiferencia de los electores. Apenas la mitad votó, a pesar de que los partidos derrocharon recursos muy superiores a los que se gastaron en las elecciones de 1996.”⁴

Durante las distintas campañas presidenciales, los medios de comunicación y las encuestas afirmaban que las elecciones iban a ser muy cerradas tanto que no fueron capaces de anticipar un resultado. Pues Bush mantenía la ventaja en el voto popular, y Gore en el voto electoral. De acuerdo con el sistema de votación indirecta de Estados Unidos, el ganador del voto popular en cada estado es quien se hace acreedor al voto electoral. De esta manera, existía la posibilidad de ganar el voto popular y perder el voto electoral que es determinante en Estados Unidos para obtener la Presidencia.

Por su densidad poblacional, algunos estados destacan por tener más votos, entre ellos, California, New York, Texas y Florida, este último, por sí solo reúne 25 votos que en una elección disputada pueden ser muy significativos.

Al Gore aventajaba en algunos de los estados que podían significar la diferencia, sobre todo Michigan, Pennsylvania y Florida, que juntos suman 66 votos.

⁴ Tello Díaz, EU, El día de la marmota, Nexos, N. 277, México, Enero 2004, p. 15

La clave de la victoria se centró en el estado de Florida, donde gobernaba Jeb Bush hermano del candidato republicano a la presidencia. Florida había votado durante las cuatro elecciones anteriores por candidatos republicanos, sin embargo en las elecciones del 2000 la votación por parte del Estado fue muy incierta, debido al apoyo que los jubilados le daban a Gore.

Según Carlos Tello Díaz, en Florida “la diferencia podía ser determinada por los partidos de Ralph Nader, el elocuente, inteligente y valiente candidato del Partido Verde. Todos ellos iban a tener que decidir entre votar por Gore (para impedir el mal mayor) o votar por Nader (con la esperanza de conseguir el 5% de la votación que requerían para el registro).”⁵ Esta fue la disyuntiva que se le presentó al electorado en todos los estados indecisos en particular en Florida, pues todos aquellos que decidieron votar por Nader le estaban restando votos a Gore.

La votación del 7 de Noviembre se mantuvo abierta hasta las 8:00 pm y para las 9:00 pm los medios de comunicación anunciaban los primeros resultados que indicaban que Bush llevaba la delantera. Sin embargo, conforme se iban anunciando los nuevos resultados, la diferencia ente los candidatos republicano y demócrata se hacía cada vez más cerrada.

En algunos momentos los resultados indicaban que Bush era el ganador, incluso en medio de la confusión Gore reconoció su derrota llamando por teléfono a su contrincante, para felicitarlo. Horas más tarde Gore llamó nuevamente a Bush, sólo que en esta ocasión fue para retirarle su felicitación por la victoria.

Los medios masivos de comunicación confundieron a toda la población, pues ellos mismos se encontraban tan confundidos que no tuvieron tiempo para retractarse de la información que presentaban. Varios periódicos le dieron la victoria a Bush e incluso publicaron la noticia en sus primeras planas.

A nivel internacional también hubo gran confusión. Algunos mandatarios enviaron telegramas de felicitación a Bush entre ellos el Presidente de Francia Jacques Chirac.

⁵ Ibid, p. 15

Después de la votación y de los primeros resultados que a cada momento se hacían más cerrados se comenzó a vivir una fuerte tensión. El voto popular lo había ganado Gore con alrededor de 200,000 mil votos por encima de Bush. Además también se encontraba arriba en el voto electoral que no incluía el estado de Florida.

De acuerdo con la ley electoral de Florida si se tiene una diferencia menor al 0.5% de los votos es necesario hacer un recuento automático. La diferencia entre un candidato y otro en el estado de Florida se redujo hasta 300 votos después de hacer el recuento, por ello fue necesario hacer una revisión exhaustiva.

Los resultados finales de acuerdo a la sesión del 107 Congreso favorecieron al republicano George W. Bush, quien con 271 de los 538 votos electorales, obtuvo la mayoría sobre su contrincante Al Gore.

“Bush se impuso en Alaska, Arkansas, Alabama, Arizona, Colorado, Dakota del Norte y del Sur, Georgia, Indiana, Idaho, Kansas, Kentucky, Luisiana, Mississippi, Montana, Nebraska, Nuevo México, Carolina del Norte y del Sur, Nevada, Oklahoma, Ohio, Texas, Utah, Virginia occidental, Virginia y Wyoming. Por su parte Gore, ganó: de los estados importantes en disputa, Pensilvania (23 votos electorales), Michigan (18), Minnesota (10) y Maine (4). Bush obtuvo el favor de, Florida (259 Tennessee (11), New Hampshire (4), Missouri (11), Iowa (7) y Nuevo México (5); ganó la votación de California, el premio `gordo` del sistema electoral estadounidense con 54 votos; y en las regiones cuyos resultados se daban por descontado de antemano, Gore ganó Connecticut, Delaware, el Distrito de Columbia, Illinois, Maryland, Massachusetts, Nueva Jersey, Nueva York, Rhode Island y Vermont”⁶

Los resultados finales con los que Bush se convierte en Presidente de Estados Unidos, son los siguientes⁷:

Partido	Demócrata	Republicano
Candidatos	Albert Gore Joseph I. Lieberman	George W. Bush. Richard. B. Cheney
Voto electoral	266-49%	271-50%
Voto popular	50,996, 039 48.4%	50,456,141 47.9%

Fuente: Vital Statistics on American Politics 2001-2002.

⁶ A las puertas de la Casa Blanca: Una larga noche de escrutinios Florida otorga victoria final a Bush, El Universal, México, 08 de Noviembre de 2000.

⁷ Harold, W. Stanley, y Richard G. Niemi, Vital Statistics on American Politics 2001-2002, A comprehensive reference of over 200 tables and figures, CQ Press, Washington DC, 2001, p. 28

1.2 El poder legislativo

El poder legislativo que se divide en dos cámaras: el Senado con 100 miembros y la Cámara de Representantes con 435 escaños, fue renovado durante las elecciones federales del 7 de noviembre del 2000. Se renovaron los 435 escaños de la Cámara de Representantes y un tercio del Senado que equivale a 33 Senadores.

Desde 1994 los republicanos habían logrado el control de las dos cámaras, luego de dos décadas de dominación demócrata. En 1998 los republicanos descendieron en número en la Cámara de Representantes, obteniendo un total de 223 representantes contra 211 demócratas y un independiente durante el 106 Congreso. Así como 54 republicanos contra 46 demócratas en el Senado.

Durante la legislatura 105 y 106 el Presidente demócrata Bill Clinton enfrentó dificultades en el Congreso de mayoría republicana, sin embargo consiguió que el Congreso aprobará sus planes legislativos más importantes.

El 107 Congreso que fue renovado a través de un proceso electoral apegado al sistema democrático, se conformó mayoritariamente de legisladores republicanos tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes. De igual manera, el Presidente 43 de Estados Unidos, George W. Bush, es de procedencia republicana. Esto significa que se tuvo un gobierno unificado, pues un gobierno dividido se da "cuando el partido político del Ejecutivo no tiene la mayoría de los escaños de la legislatura"⁸, y esta situación no se presentó con las elecciones del 2000 en Estados Unidos.

El tener un gobierno unificado, con el poder legislativo de mayoría republicana y el poder ejecutivo controlado por el mismo, podría implicar un mayor nivel de entendimiento en cuanto a la presentación y aprobación de iniciativas del Ejecutivo en el Congreso pues

"cuando el presidente y la legislatura pertenecen al mismo partido, la nación ve hacia él, ya que él puede pedir a la legislatura todo lo que la coyuntura necesita, sean estatutos o fondos monetarios. Pero cuando él y la legislatura van cada uno por su lado y el país no está de manera evidente ni con uno ni con otro, no hay

⁸ Driscoll, Bárbara, Núñez, Silvia, y Castro Rea, Julián, (coordinadores, Los procesos electorales en América del Norte, en mil novecientos noventa y cuatro, CISAN/UNAM, México, 2000, p. 135

nada que hacer sino soportar el estancamiento y esperar la siguiente elección presidencial”⁹

Sin embargo el tener un gobierno unificado no es una condición que necesariamente apunte hacia el total consenso entre el poder Ejecutivo y el Legislativo, pues en Estados Unidos existen factores que pueden impedir esto, tales como la indisciplina legislativa. “En Estados Unidos, los presidentes pueden proponer, pero el Congreso dispone. Con la débil disciplina estadounidense de partidos, el entrampamiento ocurre incluso cuando el presidente y ambos cuerpos legislativos pertenecen nominalmente al mismo partido”¹⁰

Los principios del gobierno Norteamericano plasmados en la Constitución Política, señalan los controles y equilibrios que deben existir entre los diferentes poderes, y aun cuando el poder Ejecutivo y Legislativo procedan del mismo partido, ninguno puede tener control sobre el otro.

En Estados Unidos el sistema es muy diferente a los países con sistemas parlamentarios donde se tienen partidos disciplinados, pues este fenómeno, no existe en el Congreso Norteamericano. El Partido Republicano y el Partido Demócrata en Estados Unidos han tendido a debilitarse gradualmente y esto ha tenido como consecuencia más inmediata la indisciplina partidista al interior del Congreso.

En el sistema electoral norteamericano es más común que el electorado vote por el candidato que por el partido y de igual manera el candidato, cuando ocupa un cargo público, se encuentra más vinculado a su electorado que a su partido. Esto ocurre por la posibilidad de reelección en Estados Unidos que hace más necesario apearse a la voz del electorado que a la del partido.

⁹ Ibid, p. 138

¹⁰ Ibid, p. 60

2. Conformación del 107 Congreso

Con las elecciones del 7 de Noviembre de 2000 se eligió al 107 Congreso. Los resultados favorecieron al Partido Republicano, al otorgarle además de la Presidencia, el control de la Cámara de Representantes donde los republicanos obtuvieron mayoría, con 221 representantes contra 212 representantes demócratas y 2 de otros partidos. Asimismo los republicanos también controlaron el Senado donde a pesar de tener un número igual de Senadores republicanos y demócratas, se tenía al Vicepresidente Cheney de procedencia republicana, y al Senador Thurmond republicano de Carolina del Sur como presidente pro tempore.

Durante la campaña de los diferentes candidatos al Congreso:

“Los datos iniciales apuntaban a una mayoría republicana en el Congreso, diputados y senadores, que darían a Bush, en caso de triunfar, cómodos márgenes en el manejo de reformas legislativas, planes de gobierno, relaciones con el mundo, proyectos de paz, disminución de presencia en conflictos internacionales, en el resumen, congruencia y ratificación de las promesas de campaña”¹¹

La conformación del 107 Congreso de acuerdo a los resultados de las elecciones el 7 de Noviembre son los siguientes:

Congreso	Años	Senado					Cámara de Representantes				
		Núm. De Senadores	Dem.	Rep.	Otros Part.	Vacantes	Num. de Representantes	Dem.	Rep.	Otros Part.	Vacantes
107	2001 2003	100	50	50	-	-	435	212	221	2	-

Fuente: Vital Statistics on American Politics 2001-2002.

De acuerdo con los datos del 106 Congreso donde los Republicanos tenían 223 representantes y 55 senadores, perdieron 2 lugares en la Cámara de Representantes y 5 en el Senado. En cambio el partido Demócrata que tuvo 211 representantes y 45

¹¹ Hinojosa, Juan José, Las elecciones electorales estadounidenses en: Proceso 1254, 12 de noviembre de 2000, p. 56

senadores, ganó 1 lugar en la Cámara de Representantes y 5 en el Senado. A pesar de estos resultados el Partido Republicano durante el 107 Congreso obtuvo la mayoría en la Cámara de Representantes y la misma cantidad numérica de Senadores, pero con un Presidente (Vicepresidente de Estados Unidos) y un Presidente pro tempore republicano en el Senado.

2.1 El Calendario Legislativo

Para llevar a cabo el trabajo legislativo, el Congreso de los Estados Unidos se basa en la importancia que tiene para el proceso el calendario del Congreso. De acuerdo con la Constitución, se dispone que el Congreso ha de reunirse "al menos una vez al año" y que, de no elegirse otra fecha, se reunirá el 3 de enero. Una legislatura del Congreso tiene una duración de dos años, en los cuales se celebran dos períodos de sesiones al año, la primera de ellas inicia en enero. De esta manera, no puede presentarse un proyecto de ley hasta el mes de enero, es decir cuando el Congreso se haya reunido y se dé el inicio al período de sesiones. La fecha de clausura del período de sesiones varía, en gran medida en función de que se trate o no de un año de elecciones. En los años en que se celebran elecciones, el Congreso puede clausurar sus sesiones en octubre, pero si no se trata de un año de elecciones es habitual que el Congreso clausure sus sesiones en noviembre o diciembre.

El 107 Congreso, como consecuencia de las elecciones de 7 de noviembre de 2000, se reunió el 3 de Enero de 2001 como lo señala la Constitución. Sin embargo los primeros meses del Congreso se ocupan de elegir al nuevo Presidente (a través del Colegio electoral) y una nueva Administración. El nuevo Presidente George W. Bush, juró su cargo el 20 de enero de 2001, razón por la cual ningún proyecto de ley fue discutido durante los primeros días del 107 Congreso.

Cualquier proyecto de ley que provenga del Poder Ejecutivo ha de ser aprobado por la nueva Administración antes de ser remitido al Congreso. Es por ello que los primeros proyectos de ley del Ejecutivo, se remitieron al Congreso para su examen, en marzo o abril de 2001.

En este sentido, aunque el período de sesiones del nuevo Congreso comienza oficialmente al medio día del 3 de enero (como lo señala la Constitución), durante el primer mes no es posible llevar a cabo la labor ordinaria del Congreso, pues la mayor parte de las actividades se centran en elegir a los presidentes y miembros de los comités, designar a los dirigentes de los grupos parlamentarios y atender otros asuntos administrativos. De esta manera el nuevo Congreso comenzó a examinar realmente proyectos de ley hasta mediados o finales de febrero de 2001.

Al comienzo de cada legislatura, se tiene una gran cantidad de proyectos de ley presentados, que como hemos revisado, se tienen que ir turnando a comisiones para su revisión para posteriormente ir calendarizando la fecha de debate.

2.2 La administración Bush y el 107 Congreso de Estados Unidos

El 27 de Febrero de 2001, el Presidente Bush en un mensaje ante la Sesión Conjunta del Congreso, dijo:

“Nuestra Nación precisa una clara estrategia para confrontar las amenazas del siglo XXI, amenazas más generalizadas y menos precisas. Abarcan desde los terroristas que amenazan con bombas hasta tiranos y naciones parias tratando de desarrollar armas de destrucción masiva. Para proteger a nuestro propio pueblo, a nuestros aliados y amigos, debemos establecer y desplegar efectivas defensas contra los misiles. Y al ir transformando nuestras fuerzas militares, podemos descartar las reliquias de la Guerra Fría y reducir nuestras fuerzas nucleares para reflejar las necesidades de hoy”¹²

El equipo de seguridad de la administración es uno de los más involucrados en la toma de decisiones en materia exterior, este durante el 107 Congreso estuvo conformado por Colin Powell, Secretario de Estado, Donald Rumsfeld Secretario de Defensa y Condoleezza Rice, Asesora de Seguridad Nacional, además de los Legisladores presidentes y miembros de los Comités de Relaciones Exteriores.

¹² Departamento de Estados Unidos, Agenda de la Política Exterior de los Estados Unidos de América. Seguridad Nacional de Estados Unidos: el Equipo Bush, Publicación electrónica del Departamento de los Estados Unidos Vol. 6, Número 1, Marzo de 2000. p.2

Jesse Helms, Senador republicano y Presidente del Comité de Relaciones Exteriores del Senado, durante una conferencia pronunciada el 11 de enero en la entidad American Enterprise Institute afirmó que “una de las primeras prioridades del Comité de Relaciones Exteriores del Senado este año será dar su ayuda al Presidente Bush para poner en práctica sus ideales de conservadurismo compasivo”¹³ que fueron mencionados durante la campaña electoral presidencial. Dichos ideales consisten en una doctrina para potenciar las organizaciones privadas de beneficencia y las instituciones religiosas para ayudar a los más necesitados del país, dejando a un lado a las abrumadoras burocracias que dificultan el trabajo y la ayuda.

Otro de los ideales que manifiesta el conservadurismo compasivo es la necesidad de libertad humana, partiendo del principio de que “una política exterior que no se basa en la libertad no es ni compasiva ni conservadora”, de esta manera aquellos gobiernos que no se basan en el avance mundial hacia el estado de derecho, la democracia, la sociedad civil y los mercados libres, no obedecen a la necesidad de libertad humana.

Con respecto a México el Presidente del Comité de Relaciones Exteriores del Senado mencionó que:

“un buen punto de partida es nuestro propio hemisferio, en particular, el otro lado de la frontera. Por mi parte haré todo lo que esté a mi alcance para ayudar al presidente Fox y al presidente Bush en dar un nuevo giro en las relaciones entre Estados Unidos y México, y espero con interés colaborar con la administración Bush para darle buen rumbo a nuestras relaciones con el nuevo gobierno mexicano”¹⁴

Helms al pronunciar su discurso, consideraba que la democracia ya se ha consolidado en nuestro país al tener la alternancia en el gobierno por parte de la oposición, por lo tanto se tenían las condiciones políticas para fortalecer la agenda bilateral.

Además de México, en el Senado, se mencionaron otros países en la Agenda de Política Exterior de Estados Unidos, que también son muy importantes para el gobierno norteamericano, como Cuba, donde se pretendía asistir a la elección de un nuevo

¹³ Ibid, p. 21

¹⁴ Ibid., p. 22

presidente a través de medios democráticos. Asimismo se menciona Taiwán, con respecto a su negación a cumplir las obligaciones contraídas por Estados Unidos de atender a la autodefensa y ayudar a que la democracia esté protegida contra cualquier agresión china. Con respecto a Irak se propuso ayudar a las fuerzas democráticas que se oponen a Saddam Hussein bajo el argumento de que mientras no sea derrocado nada cambiará en Irak.

Otros asuntos de gran urgencia al inicio del 107 Congreso, son la defensa nacional con misiles antibalísticos, y la creación del Tribunal Penal Internacional.

Joseph Biden el demócrata de más alto rango en el Comité de Relaciones Exteriores del Senado, y quien durante el periodo de 1987 a 1995 fue presidente de la Comisión Jurídica del Senado consideró con respecto a la defensa nacional con misiles antibalísticos que "la mayoría de los republicanos expresan dudas sobre la utilidad del control de armas nucleares y prefieren un rápido despliegue de una defensa nacional de misiles. La mayoría de los demócratas por el contrario, apoyan el control de armas y se muestran escépticos de la necesidad inmediata de desplegar dicha defensa"¹⁵ es decir no se tenía un consenso a partir del cual el Presidente Bush pudiera decidir sobre la creación de la defensa antimisiles.

Más allá de la falta de consenso en el Congreso Norteamericano, era necesario preparar a los países del mundo sobre esta decisión, pues a pesar de que jurídicamente era posible iniciar la creación del escudo antimisiles, una decisión unilateral podía generar grandes problemas a Estados Unidos.

2.3 Minorías en el 107 Congreso

La existencia de legisladores provenientes de las llamadas "minorías" es fundamental para la solución de demandas de aquellos sectores sociales menos favorecidos. La facultad de los legisladores de presentar proyectos de ley, hace posible que los legisladores que representan a las minorías lleven a discusión temas de suma

¹⁵ Ibid., p. 26

importancia, y además como miembros del Congreso tienen el derecho de discutir y rechazar aquellos proyectos de ley que afecten a sus intereses.

Cada vez son más los sectores minoritarios representados en el Congreso, se trata de mujeres, hispanos, afroamericanos, asiáticos, etc. Asimismo cada vez son más los escaños ocupados por estos sectores minoritarios, y es mayor su influencia para abogar por los beneficios que históricamente han sido negados por el gobierno.

Según la información del Servicio Noticioso desde Washington¹⁶, en las elecciones del 7 de Noviembre las mujeres obtuvieron un número record tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado, al ser elegidas 61 mujeres como miembros de la Cámara y 13 más en el Senado. Comparado con el 106 Congreso que expiró el 3 de enero de 2001, se tuvo un aumento de 3 mujeres en la Cámara de Representantes, donde había 58, y en el Senado fueron cuatro más las que se sumaron. Históricamente la presencia femenina tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes ha ido en aumento y cada vez es más activa la participación femenina en la vida legislativa

Con respecto a los legisladores hispanos se tuvo un aumento de un legislador, lo que lleva a un total de 21 representantes hispanos en el 107 Congreso. Es importante mencionar que en el Senado no se tiene presencia hispana, y en la Cámara de Representantes, a pesar de que los hispanos conforman una minoría organizada, no se tiene una representación equitativa con el total de la población hispana que existe en Estados Unidos.

La cantidad de representantes afronorteamericanos se mantuvo en 39 representantes en la Cámara.

Los representantes norteamericanos de ascendencia asiática y de las Islas del Pacífico, aumentaron de 5 a 6 representantes.

¹⁶ Servicio Noticioso desde Washington, Oficina de Programas de Información Internacional del Departamento de Estado de Estados Unidos, Sitio en la Web <http://usinfo.state.gov.espanol/>

El ser un representante de las minorías implica un compromiso aún mayor que el de los otros legisladores pues requiere que los grupos legislativos se organicen para que su trabajo legislativo tenga impacto en las decisiones del Congreso.

2.3.1 Hispanic Caucus.

El Hispanic Caucus, es el grupo congressional conformado por legisladores hispanos. Como la mayoría de los Caucus, el Hispanic Caucus es una alianza informal que se muestra cuando hay temas específicos de discusión en el Congreso.

El censo norteamericano, en el grupo de hispanos incluye a mexicanos, puertorriqueños, cubanos y otros latinoamericanos. De acuerdo a sus resultados, se tiene que “en la década de los setenta el grupo creció en 61% y en la de los ochenta un 53%. Ya para 1990, en 109 pueblos y ciudades de California la mayoría de los habitantes eran hispanos”¹⁷

Durante el 107 Congreso, el Hispanic Caucus se conformó con 19 legisladores: cinco por California; cinco por Texas; dos por New York; dos por Florida; dos por Illinois; uno por Arizona; uno por New Jersey; y uno por Puerto Rico.

Los diputados latinos miembros del Hispanic Caucus, fueron¹⁸:

Arizona: Edward Pastor

California: Xavier Becerra, Matthew G. Martínez, Grace Napolitano, Lucille Royball, Loretta Sánchez

Florida: Lincoln Díaz Balart, Ileana Ros-Lehtinen

Illinois: Luis V. Gutiérrez

New Jersey: Robert Menéndez

New York: José Serrano, Nydia M. Velázquez.

Puerto Rico: Carlos Romero Barceló

¹⁷ Mendoza Berrueto, Eliseo, La Frontera Norte: un reto para dos naciones, en: Este País. Tendencias y Opiniones, No. 148, Julio 2003, México, pág. 11.

¹⁸ Becerra Acosta, Jeanette, Latinos en la antesala del Congreso, en : Milenio, No. 246, Junio 10 de 2002, pág. 49

Texas: Henry Bonilla, Charles A. González, Rubén Hinojosa, Salomón P. Ortiz, Silvestre Reyes, Ciro Rodríguez.

La presidenta del Hispanic Caucus fue Lucylle Royball, representante demócrata por el estado de California.

Anteriormente en muchos de los estados de la Unión Americana, no existía la más mínima probabilidad de tener representantes hispano-americanos en el Congreso. Tradicionalmente los estados que tenían representantes hispano-americanos eran aquellos donde gran parte de la comunidad habla español, tal es el caso de California, Texas, Illinois, Florida y Nueva York. Sin embargo, actualmente otros estados como New Jersey y Arizona tienen representantes hispanos y muchas veces intervienen en temas que impactan directamente a la población hispana dentro y fuera del territorio estadounidense.

La mayor parte de los legisladores que conformaron el Hispanic Caucus durante el 107 Congreso, son de procedentes del partido demócrata, como lo indica Maribel Hastings:

“la primera mitad de la sesión del 107 Congreso evidenció, en términos generales, mejoras en las calificaciones de los legisladores al votar por asuntos de impacto para la comunidad latina... a nivel mundial, los demócratas siguen obteniendo mejores porcentajes que sus colegas republicanos, según el último reporte de la Agenda Nacional de Liderazgo Hispano (NHLA)”¹⁹

De acuerdo al reporte de la NHLA, que se integra por más de 40 organizaciones latinas nacionales, los legisladores demócratas apoyan los proyectos de ley que afectan a la comunidad latina en contraparte de los legisladores republicanos que obtuvieron calificaciones más bajas con respecto a sus votaciones en estas iniciativas de ley.

¹⁹ Maribel Hastings (Corresponsal de la Opinión), Líderes latinos califican a los legisladores, 15 de agosto de 2002 <http://www.laopinion.com/primerapagina/?rkey=00020814200625450482>

2.4 Edades

Los siguientes cuadros muestran las edades de los legisladores en el 107 Congreso de Estados Unidos.

Cámara de Representantes

Edad	Menos de 40	40-49	50-59	60-69	70-79	Más de 80
N. miembros	36	118	175	78	26	0

Senado

Edad	Menos de 40	40-49	50-59	60-69	70-79	Más de 80
N. miembros	0	17	43	31	7	2

Fuente: Vital Statistics on American Politics 2001-2002

En la Cámara de Representantes encontramos un porcentaje menor de legisladores menores de 50 años que en el Senado, donde el 63 por ciento de los senadores son mayores de esta edad. Esta diferencia de edades puede relacionarse a mínimo de edad requerido para ser legislador, que en el caso de la Cámara de Representantes es de 25 años y en el Senado es de 30 años de edad.

2.5 Antigüedad

Como hemos revisado, en Estados Unidos existe la posibilidad de reelección, y es en esa medida en la que los legisladores del Congreso pueden tener antigüedad.

Generalmente un legislador que hace campaña para reelegirse tiene grandes ventajas frente a sus oponentes. Esas ventajas se van reflejando con el paso del tiempo en permanencias prolongadas en los cargos.

Según Watson: "En los primeros años del presente siglo, los miembros de la Cámara de Representantes duraban alrededor de seis años en el puesto; hacia fines de los años sesenta duraban como promedio unos once. La permanencia de los senadores en el cargo ha aumentado también desde que comenzaron a ser elegidos directamente en 1914"²⁰

De acuerdo con Samuel Huntington, "con el correr de los años, el servicio en la legislatura nacional adquiere cada vez más un carácter de profesión y asimismo se ha prolongado la permanencia en el cargo a medida que más y más personas pasan toda su vida de trabajo en su puesto en el Congreso"²¹

Muchas veces la antigüedad de los legisladores del Senado se rompe cuando aspiran a la Presidencia, o en el caso de los miembros de la Cámara de Representantes, cuando aspiran a obtener un escaño en el Senado o la gubernatura de su estado.

La posibilidad de incorporarse por primera vez al Congreso, no es una situación imposible sin embargo sí representa dificultades por las ventajas que los legisladores en campaña de reelección representan. Los casos en los que existe mayor posibilidad de obtener un escaño por primera vez es cuando los legisladores se retiran, aspiran a otro cargo o se enfrentan a una coyuntura en la que su imagen se ve mermada.

De acuerdo al siguiente cuadro, en 107 Congreso sólo 44 miembros fueron electos por primera vez para la Cámara de Representantes, y 13 para el Senado.

Cámara de Representantes

	Menos de 2 años	2-9 años	10-19 años	20-29 años	30 años o más	Total
Demócratas	14	120	52	23	4	211
Republicanos	30	122	43	21	3	220
Total	44	242	95	44	7	435

²⁰ Watson, Democracia Americana. Logros y perspectivas, Ed. Limusa, México, 1989, p. 334

²¹ Ibidem

Senado

	Menos de 2 años	2-9 años	10-19 años	20-29 años	30 años o más	Total
Demócratas	10	16	14	6	4	50
Republicanos	3	25	10	10	2	50
Total	13	41	24	16	6	100

Fuente: Vital Statistics on American Politics, 2001-2002

3. Integración del 107 Congreso

Como se ha revisado en el primer capítulo de esta investigación, el Congreso se divide en dos partes para su funcionamiento. Tanto la Cámara de representantes como el Senado tienen una estructura que es renovada cada proceso electoral.

El 3 de enero de 2001 a las 5 de la tarde entró en vigor el nuevo Congreso, el cual prácticamente estuvo dividido en partes iguales. Inició sus actividades, y tuvo por 17 días mayoría demócrata, hasta que tomaron posesión de sus cargos el presidente electo George W. Bush y su compañero de fórmula Dick Cheney.

Dos cuestiones destacaron en esta legislatura. El Senado nunca había estado dividido con 50 senadores por el Partido Republicano y otros 50 por el Partido Demócrata.

Además por primera vez una primera dama ocupaba un lugar en el senado se trata de la senadora electa Hillary Rodham Clinton quien es la primera esposa de un presidente en ocupar un escaño en la cámara alta. Su esposo, el entonces presidente Bill Clinton, observó en la galería de invitados cómo el vicepresidente Al Gore tomó el juramento a los legisladores.

El 20 de enero, Clinton cedió la Casa Blanca al republicano George W. Bush, y el 107 Congreso comenzó sus funciones estudiando el temario de Bush para reducir los impuestos, aumentar los gastos dedicados a la educación entre otros temas. En este

capítulo se pretende hacer un análisis de la estructura y funcionamiento del 107 Congreso, tomando como referencia teórica el primer capítulo de esta investigación.

El Congreso realiza una gran cantidad de funciones en el sistema político. Si bien legislar es una de las principales funciones que consume la mayor parte del tiempo de sus miembros, también existen otras actividades que son vitales para el sistema político. Las funciones que cada uno de los miembros del Congreso desempeña nos permite conocer el tipo de tareas y preocupaciones que por su posición al interior de su cámara desarrollan.

El tipo de funciones y cargos que cada uno de los representantes tiene en el Congreso está relacionado con el poder. El poder en una legislatura “implica la posibilidad de moldear decisiones importantes; de manera que los legisladores ejercen el poder para iniciar, bloquear o modificar con éxito los proyectos legislativos gracias a su posibilidad de hacer que otros miembros estén de acuerdo con sus deseos”²²

El poder puede ser ejercido por los legisladores al proponer una iniciativa, al analizarla en un comité o subcomité, o en el momento de la votación en el pleno al aprobarla o rechazarla.

Según Randall Ripley, existen varias posibilidades de ejercer el poder en el Congreso Norteamericano:

“Tal vez sean las personas que desempeñan cargos de elección, por ejemplo los funcionarios que presiden las dos cámaras y los funcionarios de partido elegidos por los miembros demócratas y republicanos. En este caso se dice que el poder está centralizado. Otra posibilidad es que el poder en el Congreso lo ejerzan primordialmente los presidentes de los distintos comités y subcomités del Senado y de la Cámara. En tal caso el poder está descentralizado. El poder puede no residir en quienes desempeñan cargos oficiales en el Congreso, independientemente de que actúen como presidentes de la asamblea, funcionarios de partido o presidentes de comité y de subcomité. Al contrario, la organización puede estar controlada entre bastidores por una camarilla interna, algunos de cuyos miembros no desempeñan cargo oficial alguno. En este caso, el poder es informal. Existe por último la posibilidad de que ni los líderes oficiales del Congreso ni algún grupo informal controlen las decisiones, sino que los miembros ordinarios actúen en buena medida por iniciativa propia. Ese poder está individualizado”²³

²² Watson, Op.cit., p. 340

²³ Ibid., p. 341

3.1.1 Speaker.

Durante el 107 Congreso quien presidió la Cámara de Representantes fue el Congresista Republicano del Decimocuarto Distrito del Congreso del estado de Illinois, Dennis Hastert, quien fue elegido por primera ocasión en 1986, y en 1999 fue nombrado por primera vez como Presidente de la Cámara. Antes de ser elegido a la Cámara Federal, sirvió durante seis años en la Cámara de Representantes estatal de Illinois.

La reelección de Hastert como Speaker de la Cámara de Representantes, no fue una elección complicada, de acuerdo a como los resultados que presentaron los medios norteamericanos:

“El republicano Dennis Hastert fue reelegido hoy como presidente de la Cámara de Representantes de Estados Unidos, al superar en votación partidista al líder de la minoría demócrata, Richard Gephardt. Hastert, elegido por Illinois, obtuvo 222 votos frente a 206 del demócrata Gephardt. John Murtha, un poco conocido representante demócrata por Pensilvania, obtuvo un voto. Hastert comenzará así su segundo período consecutivo de dos años como titular de la Cámara de Representantes.”²⁴

Dennis Haster, quien como Presidente de la Cámara fuera el tercer funcionario de más alto rango en el gobierno estadounidense, estudió en el Colegio de Wheaton, donde obtuvo el título de licenciado en Economía, y en la Universidad de Northern Illinois, donde obtuvo una maestría en Filosofía de la Educación.

El distrito de Hastert es muy importante en el sentido de que su demarcación territorial abarca una región de firmas de alta tecnología, complejos industriales y una vasta zona agrícola al oeste de Chicago.

Como Presidente de la Cámara, Hastert además de ser el Presidente de la Cámara, también es responsable de todas las funciones diarias de la Cámara.

3.1.2 Líder de la mayoría.

El líder de la mayoría o líder de debates es el principal ayudante del Speaker. Durante el 107 Congreso quien ocupó ese cargo fue el Republicano Dick Armey.

²⁴ Reeligen a Dennis Hastert como presidente de la Cámara de Representantes de EU (Actualizado 2:25 p.m.) Washington, 3 (EFE)

Tanto Hastert como Armev, fueron propuestos a través de una votación secreta del Caucus del partido, al inicio de la legislatura, y finalmente son elegidos formalmente en la Cámara.

Las funciones de Armev, consistieron principalmente en la formulación del programa legislativo en coordinación con Hastert y otros líderes del partido; Asimismo, el trabajo legislativo con los presidentes de los comités y subcomités con el objetivo de conseguir el apoyo.

3.1.3 Líder de la minoría.

De acuerdo con información del sitio web del demócrata, Gephardt durante su ejercicio como Líder Demócrata en la Cámara de Representantes, puso los asuntos latinos al frente de la agenda del liderato. En su gestión ha²⁵:

- § Apoyado el uso de muestreo científico de datos durante el Censo del 2000, para asegurar que las minorías no fueran contadas de menos;
- § Trabajado exitosamente con el Caucus Hispano del Congreso para restaurar el derecho a estampillas de alimentos para los residentes permanentes legales;
- § Luchado en contra de los esfuerzos Republicanos por aprobar legislación a favor del uso exclusivo del idioma inglés, y que hubiera requerido que todos los documentos oficiales del gobierno, tales como publicaciones o señalamientos estuvieran estrictamente en inglés, lo que hubiera eliminado la asistencia bilingüe escrita u oral para los ciudadanos que quisieran votar;
- § Apoyado legislación para prevenir los crímenes de odio, una prioridad para muchas organizaciones hispanas miembros de la Agenda Nacional de Liderazgo Hispano;
- § Luchado por mantener la asistencia económica para la isla de Vieques y ha apoyado legislación para que la Marina transfiera la parte oeste de Vieques de regreso a Puerto Rico;
- § Votado por incentivos fiscales y otras cláusulas diseñadas para motivar y traer más inversiones privadas a las áreas urbanas en desventaja económica y para áreas rurales;
- § Apoyado aumentar los fondos para otros programas importantes para la comunidad hispana, tales como educación y entrenamiento para adultos, iniciativas para desarrollo comunitario y vivienda, y para atención médica para minorías;
- § Luchado consistentemente por aumentar los fondos para las iniciativas para reducir el número de alumnos por salón de clase y para la construcción de escuelas,

²⁵ <http://www.gephardtworks.com/plugin/template/gephardt/161/1102>

asuntos críticos, dado que la gran mayoría de niños latinos asisten a escuelas públicas;

- § Opuesto a esfuerzos Republicanos por cortar fondos para los programas de vivienda justa que vigilan el cumplimiento de las leyes contra la discriminación en la renta o venta de vivienda, y los programas para ayudar a las personas de bajos ingresos que por primera vez van a comprar casa, para que puedan navegar a través del proceso de obtener una hipoteca;
- § Apoyado el aumento al salario mínimo, para ayudara a los trabajadores de bajos salarios, que desproporcionadamente son hispanos;
- § Apoyado y derrotado con éxito los esfuerzos Republicanos para evitar que los Residentes Permanentes Legales participen en el proceso democrático contribuyendo a campañas políticas

Gephardt presentó también ante el Congreso, un plan de Legalización, que permitiría a los inmigrantes que trabajan en Estados Unidos y pagan impuestos, y que han vivido en E.U. al menos durante cinco años, que han trabajado al menos durante dos años, y que puedan aprobar una revisión de antecedentes penales, el regularizar su situación migratoria y alcanzar el Sueño Americano.

3.1.4 Los Comités

En la siguiente tabla se enlistan los diferentes Comités que se formaron al interior de la Cámara de Representantes, el numero de integrantes en total y por cada uno de los partidos, así como el número de subcomités que apoyaron el trabajo legislativo de su respectivo Comité.

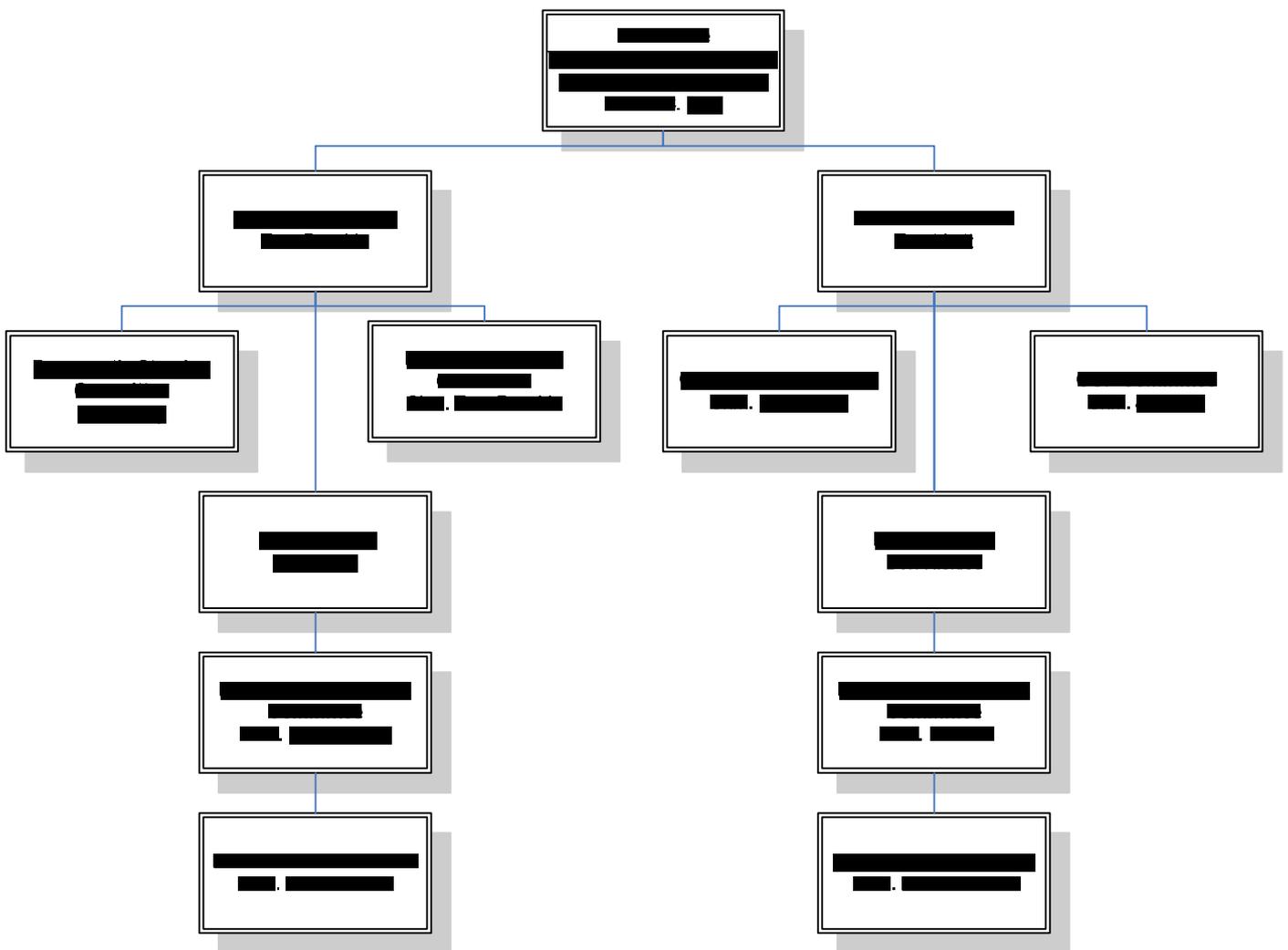
Comité	Integrantes	Rep/Dem	Subcomités
Agriculture	51	27/24	5
Appropriations	65	34/31	13
Armed Services	60	32/28	5
Budget	43	24/19	-
Education and Workforce	49	27/22	5
Energy and Commerce	57	31/26	6
Financial Services	70	37/33	6
Government Reform	44	24/20	7
House Administration	9	6/3	-
International Relations	49	26/23	6
Judiciary	37	21/16	5
Resources	52	28/24	5
Rules	13	9/4	2
Science	47	25/22	4

Small Business	36	19/17	4
Standards of Official Conduct	10	5/5	-
Transportation and Infrastructure	75	41/34	6
Veterans Affairs	31	17/14	3
Ways and Means	41	24/17	6

Fuente: Congress and its Members (Julio 2001)

3.2 El Senado

Organización del Senado



Fuente: Congress and its Members (Julio 2001)

CAPÍTULO IV

POLÍTICA DEL 107 CONGRESO, HACÍA LA FRONTERA MÉXICO-ESTADOS UNIDOS

El 11 de septiembre interrumpió el curso de las discusiones sobre migración y frontera que se habían iniciado en el Congreso estadounidense, pues el impacto de los atentados forzó a Estados Unidos a prestar mayor atención hacia otros temas, en su mayoría de seguridad nacional.

Algunos analistas consideraron que de no haber sido por los atentados, el acuerdo migratorio se habría concretado, sin embargo esto no era del todo posible, pues la política migratoria representa por si misma una de las áreas más complicadas y controvertidas de la ley estadounidense.

Si bien, migración y frontera aparecieron en la agenda del Congreso después del martes 11, no fue en el mismo sentido, hasta antes de los ataques terroristas del 11 de Septiembre, "fueron tres los temas que se discutieron ampliamente en el seno del Congreso estadounidense: aumentar el límite anual de las visas de trabajadores temporales especializados (H-1B) –propuesta que fue aprobada- establecer un nuevo programa de Trabajadores Huéspedes (PTH) para el sector agrícola (H-2A) y otorgar una amnistía a ciertos trabajadores no documentados"¹, después del 11 de Septiembre, ya no se hablaba de una ley de amnistía, pues las discusiones adquirieron un nuevo matiz: Seguridad Nacional.

Una de las primeras consecuencias del 11 de septiembre fue la actitud de los estadounidenses hacia los extranjeros, principalmente ante aquellos que representaban peligro para su seguridad nacional, por esta razón las cuestiones fronterizas se ensombrecieron.

En el 2001, cuando iniciaba el primer periodo del 107 Congreso estadounidense, se estuvo a punto de lograr un histórico acuerdo migratorio, pero los ataques del 11 de

¹Verea, Mónica, Migración temporal en América del Norte. Propuestas y respuestas, CISAN/UNAM, México, 2003, p. 182

Septiembre dieron fin a gran parte de estas negociaciones y los efectos se hicieron tangibles en las políticas de seguridad fronteriza.

El inicio de la 107 legislatura de Estados Unidos indicaba que las negociaciones en torno a las cuestiones fronterizas y migratorias mejorarían. Del mismo modo, al inicio del gobierno del Presidente Fox se hablaba de la regularización, legalización y desarrollo regional fronterizo, incluso llevaron a cabo reuniones para llegar a acuerdos, y el tema migratorio tuvo avances considerables.

Desde Julio del 2000, Vicente Fox, Presidente electo de México, expresó su apoyo a una política de fronteras abiertas con Estados Unidos, consideraba que era una meta posible. Por esta razón, realizó una visita a los Ángeles, California el 22 de marzo de 2001, y propuso trabajar con respecto a un acuerdo migratorio que beneficiara a los inmigrantes mexicanos en Estados Unidos. Como respuesta a esta petición el Presidente Bush declaró “no estar convencido de que una amnistía sea lo mejor y expresa su interés por otros programas como el de trabajadores temporales. También anuncia modificaciones a la ley que permite la reunificación de las familias y una reforma al Servicio de Inmigración y Naturalización”²

El 5 de marzo de 2001, Bush lanzó una propuesta para reformar el Servicio de Inmigración y Naturalización. La respuesta por parte de los congresistas fue diversa, por ejemplo, el Senador Christopher Dodd, demócrata por Connecticut manifestó desde un inicio la dificultad de aprobar una amnistía para favorecer a todos los indocumentados en Estados Unidos; por su parte el congresista Luis Gutiérrez, demócrata por Illinois, presentó una propuesta de amnistía para beneficiar a los indocumentados, ésta incluso, estuvo respaldada por organizaciones civiles que apoyan los derechos de los inmigrantes.

Algunos representantes del partido demócrata llegaron a considerar la posibilidad de una amnistía para los trabajadores indocumentados que residían en Estados Unidos. Concretamente Luis Gutiérrez representante demócrata por el estado de Illinois, introdujo el proyecto de ley HR500 en febrero de 2001, “el cual proponía un programa de

² Cancino, Jorge, Los ataques desplomaron la esperanza, en: UNIVISION.com, 2002.

regularización o legalización a los trabajadores indocumentados que hubiesen estado laborando continuamente por más de cinco años”³ este tipo de iniciativas se dio acompañado de otros proyectos y propuestas de amnistía, y de trabajadores temporales o huéspedes.

La finalización del plazo de la Sección 245(i) de la ley de inmigración, el día 30 del mes de abril del 2001, benefició a unos 700 mil indocumentados que por medio de una petición familiar o el patrocinio de un empleador, solicitaron la residencia permanente. Un mes después Bush solicitó al Congreso reactivar la Sección 245(i). Para el 6 de Septiembre del 2001, Bush envía una carta al Congreso, para expresar su complacencia por la aprobación de la Sección 245(i) que había sido aprobada tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes.

Los líderes demócratas del Congreso, Richard Gephardt de la Cámara de Representantes y Tom Dashle, del Senado enviaron una carta a los presidentes Bush y Fox, donde expresaban sus puntos de vista en cuanto al tema inmigratorio, “ambos congresistas brindaron su apoyo a los esfuerzos que se llevan a cabo para reformar la política inmigratoria con México, pero señalan que cualquier decisión al respecto debe incluir a personas de otras naciones con iguales méritos”⁴

Unos días antes del 11 de septiembre, la Casa Blanca informó que la administración estaba considerando una nueva política de inmigración que ayudaría a los inmigrantes mexicanos indocumentados, además mencionó que se estaban sosteniendo conversaciones con el gobierno mexicano y agregó que “quiere asegurar que la migración a Estados Unidos esté libre de peligros, sea legal, ordenada y digna. Comunica que la administración respeta la función enormemente valiosa que los inmigrantes siguen desempeñando en la construcción de nuestra nación y enfatizó que nuestra obligación más importante es para con aquellos que siguen las reglas y respetan la ley. El único camino es el camino legal”⁵

³Verea, op.cit., p. 185

⁴ La carta fue enviada el 7 de Agosto de 2001. Cancino I bid.

⁵ Ibid.

El 6 de Septiembre, Bush ofreció un programa de trabajadores temporales que permitiría a todos aquellos que participaran, obtener la residencia permanente.

1. El 11 de Septiembre

El martes 11 de Septiembre de 2001, un grupo de terroristas secuestraron cuatro aviones comerciales en Estados Unidos. Estrellaron dos contra las torres gemelas en Nueva York, uno sobre el Pentágono en Washington y el cuarto avión cayó en las afueras de Pensilvania. El gobierno norteamericano atribuyó los atentados al grupo terrorista Al Qaeda.

Inmediatamente después de los atentados se ordenó la suspensión de todos los vuelos en el espacio aéreo estadounidense y se cerraron las fronteras. El gobierno se declaró en estado de máxima alerta e inició con la búsqueda de los ciudadanos extranjeros que hubieran tenido participación directa o indirecta en los atentados.

El Departamento de Justicia dijo que algunos de los terroristas que participaron en los ataques eran extranjeros y que violaron la ley inmigración, por ello inmediatamente se fortaleció la seguridad en las fronteras.

Uno de los errores más divulgados después de los atentados del 11 de septiembre, fue el extravío de documentos valiosos, el robo de armas y pérdidas de computadoras portátiles que contenían información importante y que pudieron facilitar los ataques. Ante esta situación, el Buro Federal de Investigación (FBI por sus siglas en inglés) puso en marcha un plan de reestructuración como consecuencia de los atentados terroristas. El objetivo fue contrarrestar el terrorismo, para ello se asignaron más tareas y actividades de contrainteligencia.

Robert Mueller, director del FBI nombró a cuatro asistentes para encabezar los departamentos creados para las investigaciones penales, el contraterrorismo, la aplicación de la ley y la administración.

De acuerdo con información del FBI, la intención de los cambios “es lograr que el FBI responda con más rapidez ante problemas de seguridad nacional y amenazas a los sistemas informáticos... el FBI es la agencia federal policíaca líder en la batalla contra el terrorismo en Estados Unidos. Por sí mismo, el FBI es responsable en prevenir, interdicar, e investigar las actividades de grupos terroristas domésticos e internacionales en el propio territorio estadounidense”⁶

1.1 La Frontera después del 11 de Septiembre

La mayor parte de proyectos e iniciativas orientados a la flexibilización de los controles fronterizos, se vieron frenados por los actos terroristas del 11 de Septiembre de 2001 que “constituyen una de las ofensivas más crueles en la historia contemporánea estadounidense. A partir de entonces se han sentido sus repercusiones en el campo de su política exterior y en cuanto a seguridad nacional se refiere, se ha adoptado una posición aún más defensiva que en el pasado, en aras de combatir el terrorismo”⁷

A partir de los atentados terroristas la postura del gobierno estadounidense cambió radicalmente, sobre todo en cuestiones de seguridad nacional, argumentando la posibilidad de futuros ataques.

La preocupación del gobierno norteamericano por la seguridad nacional, impactó directamente en la política migratoria y la política fronteriza, modificando aspectos de su legislación. En este capítulo revisaremos los cambios implementados por el Congreso estadounidense, a partir de los atentados terroristas del 11 de Septiembre en materia de seguridad fronteriza.

La opinión de la población norteamericana con respecto a la frontera se vio afectada por los atentados terroristas, de esta forma,

“un importante segmento de la opinión pública de Estados Unidos, que durante los últimos años había coqueteado con la opción de abrir sus fronteras a mayor cantidad de inmigrantes, hoy ha cambiado de parecer. Las últimas encuestas

⁶ Se reorganiza el FBI, en: Milenio Semanal. El acento en política y mil cosas más, N. 271, Diciembre 10 2001, México, p. 12

⁷ Vereva, op. cit., 186

demuestran que dicha opinión percibe una falta de control en sus fronteras, consideran que fácilmente ingresaron los terroristas a territorio estadounidense y estiman que, por ende, se requiere un más severo control y una profunda reforma de sus leyes migratorias. Por lo anterior es posible que nuevamente surjan las nuevas voces conservadoras y extremistas que escuchamos a principio de los noventa, con actitudes nativistas, xenofóbicas y racistas, y que se traduzcan en múltiples propuestas locales y nacionales al estilo de la 187⁸

A partir del martes 11, el debate en la opinión pública estadounidense se ha orientado hacia la necesidad de mantener el control de las fronteras con el objetivo de no permitir el acceso de posibles terroristas. Esto evidentemente se refleja en un control fronterizo que reduce la entrada de inmigrantes. Ahora, la política migratoria y fronteriza descansan en el principio de soberanía y sobre todo en el seguridad nacional, ya no se trata únicamente de variables económicas, laborales y sociales que anteriormente se abordaban. Ahora la problemática adquiere un nuevo matiz: el de la seguridad nacional.

Según Davidow el 11 de septiembre “no alteró demasiado el terreno Estados Unidos-México; antes bien, éste se despejó luego de dispersarse la maleza y revelarse las fallas y los contornos de la tierra retorcida. La reacción mexicana ante la tragedia resaltó la ambivalencia y dualidad en el fondo de la relación. La atención estadounidense se desvió hacia la guerra y el terror, con lo que nuevos asuntos tomaron la delantera y otros se fueron a la zaga”⁹

A partir de esa fecha se suscitaron cambios a nivel mundial, México debido a la intensa vida que comparte con los Estados Unidos vio fuertemente afectado, a tal grado que algunas actividades como el comercio y el turismo se paralizaron eventualmente, mientras que otras se han transformado radicalmente, como los programas de Seguridad Nacional, de Seguridad Pública y de las Fuerzas Armadas.

Para fortalecer la seguridad se llevaron a cabo una serie de medidas, entre las que cabe destacar: el despliegue tecnológico de las patrullas fronterizas con el objetivo de impedir el cruce de indocumentados, todos ellos considerados en la actualidad como

⁸ Ibid. P. 187

⁹ Davidow , Jeffrey, El oso y el puercoespín. Testimonio de un embajador de Estados Unidos, Grijalbo, México, 2003, p. 23

potenciales terroristas; despliegue de elementos en los puertos y aeropuertos, se hacen lecturas electrónicas de los pasaportes sospechosos y cruzan información proporcionada por la CIA, el FBI y la INTERPOL, todo esto con el fin de detectar la posible presencia de terroristas.

1.2 Implicaciones para México

Al inicio de la Administración Bush todo parecía indicar que las negociaciones en cuanto a los temas tradicionales de la agenda bilateral como migración, comercio, frontera, entre otros iban a fructificar. Después del 11 de Septiembre estas negociaciones fueron abandonadas y las prioridades del gobierno norteamericano se vieron orientadas al ámbito de la Seguridad Nacional.

La frontera México-Estados Unidos como uno de los puntos más vulnerables en cuanto a la entrada de terroristas que atentaran contra la Seguridad Nacional del territorio estadounidense, se vio fuertemente reforzada después de los atentados, sin embargo algunos de estos mecanismos y nuevas acciones ya tenían antecedentes desde el inicio de la administración.

En una editorial publicada por el Washington Post se hace énfasis a que:

“la frontera de Estados Unidos nunca estará realmente segura hasta que se induzca a los mexicanos de todas las clases de visitantes, trabajadores temporales, migrantes potenciales a utilizar los medios legales mejorados y ampliados para ingresar en el país, y hasta que se logre que el gobierno mexicano se involucre de manera más profunda en persuadir a sus ciudadanos de hacerlo. México no es cualquier país, cuyos ciudadanos puedan ser sujetos a los mismos engorrosos procedimientos de visa que los demás. México comparte una enorme y porosa frontera con Estados Unidos; por eso está en el interés de Estados Unidos que ese país juegue un rol activo en la seguridad fronteriza”¹⁰

Sin la cooperación del gobierno mexicano, no se puede asegurar un control efectivo en la frontera México Estados Unidos, a pesar de las acciones implementadas por las diferentes agencias del gobierno norteamericano.

¹⁰ El Universal, Ilógica la política migratoria de Bush, Sábado 26 de octubre de 2002, Nación, pág. 22

En el interés que Estados Unidos tiene en las acciones del gobierno mexicano en cuanto a la seguridad fronteriza, radican las implicaciones políticas para nuestro país. Luego de los atentados terroristas en los Estados Unidos, distintas dependencias de la Administración Federal mexicana, desplegaron actividades para reforzar la seguridad en el país, las cuales consisten en:

- Administración de Aduanas: en las 19 aduanas de la frontera norte con sus 50 cruces internacionales, se ha llevado a cabo la revisión de pasajeros; se duplicó el Estado de fuerzas de la Unidad de Apoyo para inspección Fiscal; y se realiza un registro de las importaciones temporales de vehículos.
- La Secretaría de Defensa: el equipo de crisis en el Estado Mayor funciona 24 horas; se alertó el despliegue del ejército y de la fuerza aérea de todo el país, y se redobló la vigilancia y la seguridad de las instalaciones vitales principalmente la ubicada en Chiapas, como son las cuentas hidroeléctricas, instalaciones petroleras, entre otras.
- La Secretaría de Seguridad Pública y la PFP en los aeropuertos internacionales hace revisión exhaustiva de los aviones, de mercancía, del personal de vuelo, de limpieza, y de todas las personas que están ocupando y haciendo uso de los aviones; y en las aduanas la PFP brinda apoyo al Instituto Nacional de Migración y a la Dirección General de Aduanas
- La Secretaria de Marina, mantiene la seguridad de la instalaciones estratégicas; y vigilancia de las zonas de plataformas petroleras en la sonda de Campeche, Planta de Comprensión de Nitrógeno Cantarel, y de rebombeo de Dos Bocas, en Tabasco. El complejo petroquímico de pajaritos, de la zona de Coatzacoalcos Veracruz; en el Océano Pacífico con prioridad de la refinería de PEMEX en Salina Cruz.
- Instituto Nacional de Migración, vigilancia y revisión de documentos de pasajeros en todos los aeropuertos internacionales especialmente a los migrantes de origen extranjero. Y se habilitó de manera temporal, como estación migratoria, la base naval de Champotón Campeche.
- Secretaría de Comunicaciones, fase de alerta en el sistema aéreo; revisión del equipaje a través de equipo de rayos X's, y detectores de metales, más equipo electrónico de seguridad; en aviones, revisión minuciosa del interior y exterior, antes y después de

cada operación; verificar la identificación del personal de las aerolíneas y de las empresas que estén a sus servicios.

- Procuraduría General de la República, atención de requerimientos de información solicitada por el FBI y la DEA, revisión de la normatividad para proponer ediciones y adecuaciones que no dejen tramo de impunidad. Creación de la fiscalía para la investigación de actos terroristas.
- CISEN, intercambio de información con los servicios de inteligencia de otros países.

Los cambios y medidas aplicados por los Estados Unidos en la frontera a partir del 11 de Septiembre han sido alarmantes para el Centro de Investigación y Seguridad Nacional, según su Director General Eduardo Medina Mora “todo el presupuesto del país no alcanzaría para asegurar una completa defensa de la frontera con Estados Unidos en caso de eventuales ataques de grupos terroristas... mientras Estados Unidos insiste en incrementar sus medidas para disminuir el flujo de las personas la prioridad de México es garantizar la seguridad de los migrantes”¹¹

Después del 11 de Septiembre el Senado de la República a través de su Comisión de Relaciones Exteriores, se mantuvo en contacto permanente con el Congreso de Estados Unidos con el objetivo de evitar que el concepto de seguridad se sobrepase y congele los asuntos centrales de la agenda binacional. Uno de los aspectos que preocupó más a los legisladores mexicanos fue la posibilidad de que se apruebe la iniciativa para militarizar la frontera.

La primer semana de Octubre de 2001 congresistas mexicanos acudieron a Washington para entrevistarse con los legisladores estadounidenses, según la Senadora Silvia Hernández del PRI y presidenta de la Comisión de Relaciones Exteriores acudieron para:

“expresarles respaldo en la lucha contra el terrorismo y planear una nueva visita para insistir en los temas centrales de la agenda bilateral, como son migración y comercio... así como para plantear la posibilidad de homologar las legislaciones de ambos países en materia de combate al terrorismo...acudieron a Washington porque la coyuntura trágica obligaba a una respuesta inmediata y era necesario además echar abajo versiones que se habían difundido en medios estadounidenses sobre un débil respaldo

¹¹ Universal, Imposible defender la frontera con EU, afirman, 26 de octubre de 2002, p. A16

al país vecino... tenemos muy claro cual es nuestra agenda central y nuestros intereses y lo conducente es tener un papel muy activo mandando documentos, estando presente, haciendo las relaciones adecuadas"¹²

1.3 El Congreso y el 11 de Septiembre

Como respuesta a los atentados terroristas el Congreso Norteamericano tuvo acciones muy relacionadas con la Seguridad Nacional y por lo tanto con su seguridad fronteriza tanto en Canadá como en México.

Después del 11 de septiembre se implementaron medidas que afectaron directamente la relación México-Estados Unidos, sobre todo la cuestión fronteriza, muchas de estas medidas serán revisadas más adelante.

Según Mónica Vereá, después del 11 de Septiembre, el Congreso estadounidense tuvo algunas modificaciones en cuanto a sus políticas

"después del martes terrorista, el debate se ha dirigido hacia la necesidad de controlar aún más las fronteras como una medida de seguridad nacional y hacia la necesidad de que ingresen menos inmigrantes, lo cual representa un parteaguas en el tono del debate reciente. A sólo unas semanas de los hechos ya se había intensificado un proceso de militarización en sus fronteras como un modo para controlar aún más su ahora frágil seguridad nacional"¹³

La preocupación por parte de los congresistas estadounidenses se hizo presente desde los primeros días después de los atentados terroristas, tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado, se dio inicio a discusiones en torno a la seguridad del territorio, se introdujeron medidas para controlar las fronteras tanto con México como con Canadá, y se manifestaron diferentes posturas en cuanto al control fronterizo,

"algunos han culpado a las diferentes ramas del Ejecutivo por no cumplir con su función de resguardar las fronteras debidamente, señalando que los ataques terroristas muestran la facilidad para ingresar a territorio estadounidense. Otros están preocupados por el posible impacto que tendrá en la economía la disminución notable de trabajadores inmigrantes, ya que es evidente que tendrán mayor dificultad para ingresar, debido a un aumento sustantivo en el reforzamiento de la seguridad

¹² La Jornada, Preocupa a los Senadores la posible militarización de la frontera norte por parte de los Estados Unidos, 12 de Octubre de 2001, p. 26

¹³ Vereá, op.cit. , p. 187

fronteriza. Y otros más están alarmados por las consecuencias que esta nueva actitud pueda traer en términos económicos, políticos y sociales en la frontera”¹⁴

Tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado, se comenzaron a discutir políticas que permitieran mantener el control de los flujos migratorios y con ello contener el ingreso de posibles terroristas. Las fronteras fueron uno de los puntos clave que debían ser cubiertos inmediatamente con la finalidad de mantener la seguridad.

La postura de muchos congresistas cambió en cuanto a la latente necesidad de fortalecer la seguridad en el territorio estadounidense, sin embargo, según la opinión del Caucus Latino, a partir del 11 de septiembre continuaron existiendo diferencias en los temas clave entre republicanos y demócratas, por ejemplo en cuestiones migratorias y fronterizas:

“los demócratas han propuesto la reforma a la inmigración que aboga por la reunificación de familias, lograr el acceso a la estancia legalizada, la seguridad y protección fronteriza más estrecha, programas de mejoramiento para trabajadores temporales y la imparcialidad para los inmigrantes y residentes legales. Desde el 11 de Septiembre la retórica del Presidente Bush respecto a la reforma migratoria ha cambiado dramáticamente. Anteriormente, estaba a favor de un cierto grado de liberación en la política de inmigración de EE.UU. que permitiera otorgar más visas temporales y lograr el acceso a la liberalización de los inmigrantes mexicanos. Ahora, esquivando preguntas acerca de dicha reforma, contestando con retórica acerca de un arreglo a corto plazo que reforzará el INS”¹⁵

Las diferencias entre los Partidos Republicano y Demócrata, serán revisadas en este capítulo de acuerdo a las iniciativas que representantes y senadores presentaron en el Congreso, así como también todas aquellas iniciativas presentadas por el Presidente Bush, y el eco que éstas hicieron tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado.

El 20 de septiembre de 2001, Bush asistió al Congreso para pedir el apoyo de ambas cámaras en la lucha contra el terrorismo. Anunció que los departamentos, agencias federales y gobiernos estatales y locales, tenían responsabilidades que afectan la

¹⁴ Vereza, op.cit, p. 189

¹⁵ Latino Caucus, Contrastes en asuntos clave: Los Demócratas vs los Republicanos, Partido Demócrata de Oregon.

seguridad del territorio nacional e informó la Creación de la Oficina de Seguridad del Territorio Nacional.

Para el 29 de Octubre del 2001, Bush anunciaba una nueva política migratoria, con la creación del Foreign Terrorist Tracking Task Force, que tenía como propósito “revisar los lineamientos de la política migratoria, principalmente la asignación de visas temporales, en virtud de que muchos de los terroristas ingresaron a territorio estadounidense con éstas. Asimismo, dio órdenes para que dicho grupo coordinara junto con los gobiernos de México y Canadá la posibilidad de establecer las medidas pertinentes para prevenir la posible entrada de terroristas sospechosos a sus territorios”¹⁶

La nueva política migratoria de Bush, que entre otros aspectos incluye la creación de un grupo de trabajo para rastrear a los 46 grupos de terroristas extranjeros, también trata de contrarrestar el sentimiento anti-inmigrante que se vive en Estados Unidos, diciendo:

“les damos la bienvenida a los inmigrantes legales y les damos la bienvenida a la gente que viene a Norteamérica... a los que no les damos la bienvenida es a aquellos que vienen para perjudicar al pueblo norteamericano, y por lo tanto vamos a ser muy diligentes con nuestras visas y le prestaremos mucha atención a la gente que viene a este país... la vasta mayoría de la gente que ha llegado a Norteamérica es realmente buena, gente decente; gente de la que nos sentimos orgullosos de tener aquí”¹⁷

Como respuesta a la nueva política migrante anunciada por el Presidente Bush, dos días más tarde el Comisionado de Inmigración, James Zigler informó que su agencia utilizaría personal adicional y tecnología mejorada para permitir la rápida diseminación de información entre las agencias de ejecución de la ley para detener a individuos sospechosos. Y además 314 mil extranjeros con orden de deportación serían buscados por el INS, la policía y el FBI.

En noviembre de 2001, los líderes demócratas en ambas Cámaras del Congreso Daschle y Gephardt, visitaron Puebla para reunirse con las familias de camareros, conserjes y mensajeros que murieron en el World Trade Center,

¹⁶ Vereza, Op. Cit, p 188

¹⁷ Cancino, Op.Cit. 173

“acudieron a México para diseñar la idea de que, a pesar de los coqueteos de Bush con la reforma migratoria, los demócratas eran los verdaderos amigos de los inmigrantes mexicanos. Efectuado poco tiempo después del 11 de septiembre, el viaje también pretendía enviar la señal de que, luego de los ataques terroristas, el Partido Demócrata no quería que Estados Unidos olvidara sus otras preocupaciones en materia de política exterior”¹⁸

En esa misma visita los líderes demócratas del Congreso propusieron al gobierno mexicano un plan de cuatro puntos para regularizar a millones de inmigrantes mexicanos ilegales, con el fin de otorgarles todos sus derechos y que no sean confundidos con terroristas.

Durante la ceremonia conmemorativa del 5 de mayo en el Congreso de Estados Unidos, los legisladores se pronunciaron con respecto a las relaciones México Estados Unidos después del 11 de septiembre.

El Presidente de la Cámara de Representantes, Dennis Hastert, dijo que:

“es importante reforzar las relaciones entre México y Estados Unidos y enfatizó que la mejor forma de realizarlo es llevando a cabo acciones concretas para las personas de origen mexicano que han contribuido a la construcción de Estados Unidos y que se han ganado el derecho de tener acceso a los servicios de educación y salud... es muy importante avanzar en la cooperación para hacer de Norteamérica una región más segura... después del 11 de septiembre, México ha mostrado su solidaridad con Estados Unidos, así como un excelente nivel de cooperación en materia de seguridad”¹⁹

El Líder de la Minoría, Richard Gephardt, destacó:

“la importancia de aprovechar la oportunidad que la excelente relación entre México y Estados Unidos ofrece para reforzar los lazos de confianza y cooperación... la relación entre ambos países es muy fuerte pero que puede serlo aún más si avanzamos en tres direcciones: una reforma migratoria racional que reconozca a las familias que han actuado bajo las reglas, dándoles una oportunidad de ganarse el acceso a ser legalizados; un incremento importante en la aportación de recursos bilaterales y multilaterales para apoyar a los pequeños negocios y al desarrollo de la frontera; y, finalmente, un mayor nivel de cooperación en la lucha contra el narcotráfico... Los Demócratas empezamos a explorar una reforma amplia

¹⁸ Davidow, op.cit. p. 333-334

¹⁹ La Secretaría de Turismo encabezó la ceremonia conmemorativa del 5 de mayo en el Congreso de Estados Unidos, Washington, DC., 02 de mayo de 2002. Comunicado de Prensa No. 052/02

a nuestras políticas de inmigración antes de los eventos del 11 de septiembre. Desde el 11 de septiembre, hemos tomado una serie de pasos críticos para fortalecer la seguridad de nuestra nación contra la amenaza del terrorismo, incluyendo la aprobación de una fuerte legislación de seguridad fronteriza, que todos apoyamos. Pero no hemos abandonado el tema de la reforma de inmigración. Reconocimos que las razones fundamentales que nos motivaron a iniciar nuestros esfuerzos siguen existiendo y son de hecho más urgentes ahora”²⁰

De acuerdo a información de la American Immigration Lawyers Association, “cuatro son los proyectos que debate el Congreso para la reestructuración del SIN. las propuestas coinciden en la creación de dos agencias separadas (una para los servicios administrativos y otra para vigilar las fronteras y aplicar las leyes migratorias)”²¹. Las propuestas son las siguientes:

Plan de Administración Bush. El 14 de noviembre de 2001, el Presidente Bush anunció en la Casa Blanca, un proyecto de reestructuración que incluye muchas de las provisiones de la legislación bipartidista presentada en 1999 por el senador Edward Kennedy y el ex senador Spencer Abraham. El proyecto consiste en nombrar un comisionado al frente de ambas agencias y define las líneas de autoridad y separación coordinada de las funciones administrativas y de aplicación de las leyes.

Propuesta de la Agencia de Seguridad Fronteriza. Tom Ridge, Jefe de la Seguridad Interna de Estados Unidos, propuso un plan que implicaría coordinar las funciones policíacas, de inspecciones y de la Patrulla Fronteriza, con las del Servicio de Aduanas, Guardacostas y algunos programas del Departamento de Agricultura.

Proyecto de Ley de la Cámara de Representantes Sensenbrenner/Gekas. Tras considerar que el Plan de la Administración Bush no sería del todo eficaz, el 25 de abril los representantes republicanos James Sensenbrenner y George Gekas impulsaron la aprobación realizada por la Cámara de Representantes de la resolución 3231 (405-9) se propuso que el mandato de ambas agencias permanezca bajo el control del Departamento de Justicia y además se propuso la creación de un ombudsman para los migrantes.

²⁰ <http://www.gephardtworks.com/plugin/template/gephardt/161/1102>

²¹ Migrantes en América: entre el racismo y la cosecha electoral, en: Milenio Semanal, N. 244, Mayo 27 de 2002, México, p. 47

Propuesta legislativa Kennedy/Brownback, esta medida bipartidista propuso crear una Agencia de Asuntos de Inmigración adscrita al Departamento de Justicia y designar un director con plena autoridad y responsabilidad para administrar separar y coordinar las funciones de la nueva agencia.

2. Política Fronteriza del 107 Congreso

A lo largo de la historia del Congreso estadounidense, han existido diferentes políticas migratorias y fronterizas. Siempre hay opiniones encontradas en cuanto a los controles en las fronteras para detener los flujos migratorios, por una parte hay sectores que apoyan y propician la migración legal y otros que tratan de frenar el ingreso de migrantes propiciando los controles fronterizos. Las diferentes posturas al interior del Congreso pueden resumirse en dos tipos, las de tipo expansionista y las políticas restrictivas.

La mayoría de los expansionistas "estarían de acuerdo con una política flexible de puertas abiertas, apoyan la migración pues consideran que enriquece su sociedad. No obstante estiman que los flujos deben ser limitados, con aumentos moderados periódicos. Los menos han favorecido fronteras abiertas, con el fin de maximizar la libertad para poder contratar a individuos"²² Este tipo de políticas son apoyadas por algunos grupos interesados en tener mano de obra, sin embargo en ningún caso favorecen la migración ilegal. Asimismo muchos expansionistas apoyan políticas flexibles con el objetivo de favorecer la situación de los derechos humanos en Estados Unidos.

Con respecto a los restriccionistas, ellos estarían más de acuerdo con una política fronteriza de puertas cerradas. Según Peter Schuck existen tres corrientes de pensamiento diferentes entre, pero de tipo restrictivo "a) xenofobia, b) nativismo c) restriccionismo. Si bien estas actitudes se pueden distinguir analíticamente, a veces las diferencias entre ellas se pierden en el debate público"²³

²² Vereza, op.cit, p. 65

²³ Ibid., P. 66

La xenofobia, como su nombre lo indica expresa una fobia hacia lo diferente, hacia lo otro, en el caso de migración hacia los extranjeros. La xenofobia surge cuando en un determinado lugar un grupo de gente extranjera, comienza a ser rechazado por los nacionales. En la historia de los Estados Unidos, han surgido diferentes movimientos xenófobos, como respuesta a los flujos migratorios y al crecimiento de algunos grupos extranjeros, ya sea latinos, orientales, o afroamericanos. En la actualidad los problemas que se tienen al interior de la economía estadounidense, generan xenofobia con respecto a los migrantes.

El nativismo “es una corriente de pensamiento que pretende conservar la nación predominantemente blanca, de origen europeo y de preferencia protestante. Perciben a los inmigrantes como un grupo potencialmente problemático, social y culturalmente diferente”²⁴ los extranjeros representan una amenaza para la Nación en el sentido de que pueden llegar a poner fin a los intereses y fines nacionales, introduciendo nuevos valores y costumbres en la sociedad. El nativismo como corriente de pensamiento, es una postura racista, pues antepone a una raza sobre otra y esto puede ocasionar múltiples conflictos.

El restriccionismo a diferencia del nativismo y la xenofobia, no necesariamente tiene una carga emocional. Las corrientes restriccionistas obedecen a las coyunturas, principalmente a los momentos de crisis, ya sea de tipo económico, social, cultural e incluso ideológico. El 11 de septiembre, representa una coyuntura donde las corrientes restriccionistas se manifestaron como respuesta a las nuevas necesidades de seguridad, con los atentados se vivió una crisis de seguridad y por tanto resultó necesario crear políticas de tipo restriccionista, que frenaran la migración de posibles terroristas.

Tanto los restriccionistas como los expansionistas en Estados Unidos no están a favor de una política fronteriza que permita el ingreso de flujos migratorios ilegales, por tanto consideran necesario mantener controladas las fronteras, sobre todo la que comparten con México con el objetivo de controlar la migración.

²⁴ Ibid, p. 67

En el siguiente cuadro se presentan las principales políticas de seguridad en la frontera México –Estados Unidos discutidas en el 107 Congreso. Se presentan en orden cronológico con el objetivo de identificar los cambios antes y después del 11 de Septiembre. Asimismo cada una de las iniciativas describe brevemente sus principales características.

Iniciativa	Fecha	Características
REUNIÓN DE CONGRESISTAS MEXICANOS Y ESTADOUNIDENSES	Mayo de 2001	Se reunieron en California para analizar soluciones y mecanismos de cooperación sobre migración ilegal, energía, asuntos fronterizos y combate al narcotráfico.
APERTURA DE FRONTERAS A LOS CAMIONES MEXICANOS	26 de junio 2001	Enmienda que obliga al Presidente Bush y al gobierno norteamericano a abrir sus fronteras a los camiones mexicanos
PLANOS MAESTROS PARA UN NUEVO COMIENZO	25 de julio de 2001	Aprobación de un presupuesto de 7 millones de dólares para construir unidades de inteligencia a lo largo de la frontera
MILITARIZACIÓN DE LA FRONTERA MÉXICO-ESTADOS UNIDOS	13 de Octubre de 2001	El objetivo era impedir el ingreso de terroristas y traficantes a Estados Unidos, colocando militares a lo largo de la línea fronteriza quienes funcionarían en coordinación con la Border Patrol
SEGURIDAD FRONTERIZA, FRONTERAS EFICACES PARA EL SIGLO XXI	25 de Enero de 2002	Plan de acción de 30 puntos que ayudaría a agilizar el movimiento de personas y bienes a través de las fronteras sin escatimar en la seguridad
FRONTERA INTELIGENTE	5 de Marzo de 2002	Medidas que involucran un amplio uso de tecnología para modernizar el proceso de seguridad requerido en cuanto al cruce de personas y bienes de bajo riesgo en la frontera
LEY DE SEGURIDAD FRONTERIZA MEJORADA Y PARA LA REFORMA DE VISAS DE ENTRADA	Mayo de 2002	Fortalecer la seguridad a lo largo de las fronteras estadounidenses a través de la implementación de tecnología avanzada
INICIATIVAS DE SEGURIDAD FRONTERIZA EN EL PRESUPUESTO 2003	Octubre de 2002	Comprende el aumento en el presupuesto fiscal del 2003 destinado a la seguridad en la frontera. De 8,6 mil millones de dólares se incrementó a 10,7 mil millones de dólares
APOYO EN LA INFRAESTRUCTURA FRONTERIZA	29 de Octubre de 2002	Mayor apoyo en la infraestructura fronteriza para evitar el congestionamiento vehicular que se formó en las garitas a partir de los atentados, y de esta forma no continuar afectando al comercio bilateral
SISTEMA VIGIA	Octubre de 2002	Incremento de fondos destinados al Sistema Vigía en puestos consulares fronterizos, para permitir a los oficiales diplomáticos estadounidenses saber con antelación, cuales son las intenciones de las personas que viajaran a territorio norteamericano
SUPERDEPARTAMENTO DE SEGURIDAD	Noviembre de 2002	Es la creación de una Agencia de Seguridad que controla tanto a la Patrulla Fronteriza, como al SIN, de tal forma que asegurará que todos los aspectos de control de las fronteras, incluyendo la emisión de visas, sean informados por una oficina central y bancos de datos compatibles.

En el presente capítulo se presentan las políticas legislativas de seguridad en la frontera México – Estados Unidos, se hace una revisión de las políticas elaboradas antes y después del 11 de septiembre.

Con el objetivo de sistematizar la información se presentan en dos apartados diferentes las políticas discutidas en el 107 Congreso de Estados Unidos, uno para las políticas antes y otro para después de los atentados.

3. Política Fronteriza del 107 Congreso antes del 11 de Septiembre

La política fronteriza del 107 Congreso estadounidense antes del 11 de Septiembre, estuvo relacionada principalmente con cuestiones de tipo comercial y migratorio. Sin embargo, como se revisará más adelante, la estrategia de Estados Unidos, desde el inicio del 107 Congreso, fue asegurar aún más el control de la región fronteriza para contener los flujos migratorios y al mismo tiempo detener el narcotráfico y el comercio no legal.

Las leyes que el Congreso elaboró al inicio de la legislatura estaban orientadas al proceso de desfronterización y refronterización, pues se incluía en la política fronteriza controles severos de migración, según Veree “la impecable lógica que está detrás de esta política es detener el mal en la línea fronteriza, pues una vez adentro del país, es difícil de detectar y combatir. La intensificación en la vigilancia fronteriza, necesariamente reduce la competitividad y eficacia de los límites que demanda el proceso de globalización. Los actos terroristas del 2001 por desgracia darán mayor impulso a dicha política”²⁵

Entre las políticas que se revisan en este apartado encontramos los Planos Maestros para un nuevo comienzo, que proponían la creación de un corredor de inteligencia que permitiera a la administración estadounidense controlar la región fronteriza. Reunión de Congresistas mexicanos y estadounidenses

²⁵ Ibid, p. 43.

3.1 Reunión de Congresistas mexicanos y estadounidenses

El mes de mayo del 2001 congresistas mexicanos y estadounidenses se reunieron en California para analizar soluciones y mecanismos de cooperación sobre migración ilegal, energía, asuntos fronterizos y combate al narcotráfico.

Esta reunión interpalamentaria se lleva a cabo cada año con el objetivo de exponer y discutir los principales temas de la agenda bilateral, ese año se planteó a los senadores y representantes de Estados Unidos, "la conveniencia de regular la situación migratoria de miles de trabajadores indocumentados que puedan ejercer sus derechos y tengan seguridad jurídica... se insistió en establecer un programa de trabajadores y huéspedes y la amnistía para los mexicanos que se encuentran en Estados Unidos trabajando de manera ilegal"²⁶

3.2 Apertura de Fronteras a los camiones mexicanos

El 26 de junio de 2001 la Cámara de Representantes de los Estados Unidos aprobó con la mayoría de 285 contra 143, la enmienda que obliga al Presidente Bush y al gobierno norteamericano a abrir sus fronteras a los camiones mexicanos.

La entrada de camiones mexicanos al territorio estadounidense es un punto que se estipula en el Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN) pues en éste se prevé el libre tránsito de transporte internacional de carga entre los tres países firmantes, es decir, México, Estados Unidos y Canadá. A pesar de esta precisión legal los Estados Unidos se negaron a cumplir con este compromiso, bajo el argumento de Seguridad, lo que convierte este acontecimiento en un hecho polémico.

A partir de la negativa para el acceso de transporte de carga al territorio norteamericano, el gobierno mexicano implementa mecanismos para mejorar estas diferencias comerciales, ante lo cual recibe una respuesta favorable a principios del 2001. Sin embargo la influencia del Sindicato de la Industria del Transporte (Teamsters) hizo que no se cumplieran con los compromisos una vez más utilizando el concepto de seguridad

²⁶ Universal, Buscarán acuerdos en asuntos fronterizos, 4 de mayo de 2001

en las carreteras. A pesar de todas las controversias generadas en torno a esta negociación, finalmente la enmienda es aprobada en el Congreso.

La aprobación de esta enmienda es un acontecimiento político importante pues el 107 Congreso tiene una mayoría republicana, lo que significa que muchos de los legisladores votaron en contra de su presidente.

3.3 Planos Maestros para un Nuevo Comienzo

El 25 de julio de 2001, la administración de George W. Bush, con los documentos titulados Planos Maestros para un Nuevo Comienzo, solicitó al Congreso la aprobación de un presupuesto de 7 millones de dólares para construir unidades de inteligencia a lo largo de la frontera México-Estados Unidos, sobre todo en los estados de Arizona, Texas y California. Estas unidades de inteligencia funcionarán como unidades de espionaje con el objetivo de recabar información sobre el flujo de indocumentados, narcotraficantes y terroristas, y de esta manera poder bloquearlos a tiempo.

El corredor de inteligencia identificará y prohibirá el paso de indocumentados a territorio estadounidense, así es como controlará el narcotráfico y cualquier posible terrorista “analizará y diseminará información para identificar y detener los ingresos ilegales... rastreará el movimiento de narcóticos ilícitos, armas y otros contrabandos”²⁷ de acuerdo al informe de la administración Bush.

Además, este documento plantea la necesidad de la aprobación de fondos por más de 75 millones de dólares para incrementar el número de agentes de la Patrulla Fronteriza a más de 11 mil, lo que significa un aumento del 12 por ciento en comparación con los existentes en el presupuesto 2001.

Otro de los puntos que se maneja en estos Planos Maestros, es la migración. En este rubro se solicita al Congreso una partida de 20 millones de dólares adicionales para

²⁷ Milenio, Estados Unidos instala aparato de inteligencia contra migrantes, 25 de julio, 2001, pág. 12

financiar la instalación de “tecnología de detención de intrusos” que incluye entre otras cosas: cámaras infrarrojas y de alta resolución, además de diferentes centros de operación para proveer a los agentes de la Patrulla Fronteriza de monitoreo constante de los diferentes puntos de la frontera. Además del presupuesto en uno de los puntos titulado “Asegurar, detener, y deportar a los inmigrantes ilegales” se solicita el apoyo para detener el flujo migratorio ilegal.

En respuesta a este documento Aguilar Zinser quien fue consejero de seguridad afirmó que “todo lo que sea para aumentar la capacidad de entendimiento y obtención de información de lo que sucede en la frontera que sirva para evitar la violencia y la inseguridad será útil para México y Estados Unidos... La instalación de unidades de inteligencia no es cosa nueva, Estados Unidos instaló una unidad muy sofisticada desde hace mucho tiempo en el Paso Texas para detectar el narcotráfico”²⁸ esto significa que el gobierno mexicano antes de los atentados cooperaba con las medidas implementadas en la frontera norte.

3. Cambios en la Política del 107 Congreso en materia de seguridad en la Frontera México- Estados Unidos (después del 11 de Septiembre)

La tradicional agenda bilateral entre México y Estados Unidos se vio fuertemente modificada tras los ataques terroristas del 11 de Septiembre en Nueva York y Washington. Temas como la migración, el narcotráfico, el comercio, entre otros, se vieron reducidos a un tema: la Seguridad.

La Política fronteriza después del 11 de Septiembre, según el discurso de Bush fue la siguiente:

“Nuestras reformas deben ser guiadas por unos cuantos principios básicos. Primero, Estados Unidos debe controlar sus fronteras. Tras los ataques del 11 de septiembre de 2001, éste deber del gobierno federal ha pasado a ser incluso más urgente. Y estamos cumpliendo ese deber. Por primera vez en nuestra historia, hemos consolidado todas las agencias fronterizas bajo un techo para asegurarnos de que compartamos información y el trabajo sea más eficaz. Estamos comparando todos los solicitantes de

²⁸ Milenio, Zinser considera positiva la red de inteligencia en la frontera, 26 de julio, 2001, pág. 12

visas con una lista de investigación más extensa para identificar a los terroristas y criminales y aquellos que violan las leyes de inmigración. Hemos comenzado a utilizar tecnología avanzada para registrar y mantenernos al tanto de mejor manera de los extranjeros que ingresan a nuestro país, y para asegurarnos de que salgan como está programado. Hemos desplegado sistemas nuevos de rayos gama y x para escanear cargamentos y contenedores y envíos en los puertos de ingreso a Estados Unidos. Hemos ampliado significativamente la Patrulla Fronteriza con más de mil agentes nuevos en las fronteras y un aumento de más de 40 por ciento en los fondos durante los dos años pasados. Estamos colaborando estrechamente con el gobierno canadiense y mexicano para aumentar la seguridad fronteriza. Estados Unidos está actuando según una creencia básica: nuestras fronteras deben estar abiertas para los viajes legales y el comercio honrado; nuestras fronteras deben estar cerradas herméticamente a los criminales, los narcotraficantes y los criminales y los terroristas.”²⁹

Después del 11 de Septiembre, el Congreso estadounidense fortaleció su política migratoria y fronteriza de re Fronterización que desde el inicio de la legislatura se manifestó con la aplicación de leyes y medidas, como revisamos anteriormente. De esta forma, tal cual está ocurriendo en otras fronteras en el mundo “lejos de que las fronteras desaparezcan o se desvanezcan, se han reformulado y/o fortalecido a través de políticas unilaterales que buscan reafirmar la soberanía nacional. Es decir, ha aparecido una desfronterización para dar la bienvenida a los bienes y servicios , y al mismo tiempo una re Fronterización para rechazar a inmigrantes extranjeros sin documentos”³⁰

Así, la frontera México- Estados Unidos se convierte en uno de los puntos más vulnerables en materia de Seguridad, es por ello que se convierte en una de las prioridades del gobierno estadounidense.

4.1 Militarización de la Frontera México- Estados Unidos

El 13 de Octubre de 2001, como una medida de seguridad después de los atentados del 11 de Septiembre el legislador James Traficant envió una propuesta al Congreso y a la Casa Blanca para militarizar la frontera México-Estados Unidos, dicha propuesta tenía como objetivo impedir el ingreso de terroristas y traficantes a Estados

²⁹ Discurso pronunciado por el Presidente Bush el 7 de enero de 2004 en la Casa Blanca en: MX Sin Frontera, N. 2 Febrero de 2004, México, p. 21

³⁰ Ibid, p. 43.

Unidos colocando militares a lo largo de la línea fronteriza quienes funcionarían en coordinación con la Border Patrol.

Además esta propuesta advertía la necesidad de crear un plan piloto de cinco años en los que se diera entrenamiento militar a la patrulla fronteriza y establecía que “este cuerpo policiaco se reforzaría gradualmente por elementos de las diferentes ramas de las fuerzas armadas que serían estacionadas en posiciones importantes de los fronterizos estados de Arizona, California, Nuevo México, y Texas”³¹ esto significa que la patrulla fronteriza se iría militarizando gradualmente a través del plan piloto.

Otra parte de la enmienda, señala que los militares además de trabajar en coordinación con la Border Patrol, lo harían con el Servicio de Aduanas para realizar revisiones exhaustivas a los vehículos y camiones que cruzan por la frontera. Los militares miembros de este cuerpo fronterizo, no tendrían limitantes para realizar cateos, decomisos e incluso arrestos, siempre y cuando se encuentren acompañados de un agente civil.

La propuesta se hizo a través de la enmienda 2586, y fue aprobada por la Cámara de Representantes. Sin embargo, no fue aprobada por unanimidad, pues fue rechazada ampliamente por los legisladores hispanos, quienes como el legislador de origen mexicano Silvestre Reyes consideran que esta propuesta es “una invitación al desastre”, pues el legislador James Traficant lleva años impulsando medidas con estas características.

James Traficant, el legislador republicano que propone la enmienda 2586, fue electo para el Congreso desde 1994 por el Estado de Ohio, y se ha distinguido por ser uno de los críticos más fuertes con respecto al manejo del narcotráfico. En varias ocasiones ha propuesto “sellar la frontera con México para acabar con el flujo de indocumentados y narcóticos ilegales. Usar al Ejército estadounidense en tareas de patrullaje en la franja fronteriza para hacer frente a los cárteles de la droga con el poderío militar norteamericano”³² entre otras medidas que evidentemente afectan a nuestro país en cuestiones de migración, comercio etc.

³¹ Milenio, Plantean militarizar la frontera México-EU, 13 de Octubre de 2001, pág. 4

³² Ibidem

Traficant como un legislador que se ha caracterizado por impulsar medidas duras frente a la inmigración ilegal bajo el argumento del narcotráfico, se ha ganado la antipatía de los de los congresistas de origen hispano. Entre otras cuestiones, en el pasado ha apoyado medidas que limitan el acceso de los indocumentados a los beneficios estatales esenciales como la seguridad social y los servicios médicos.

Además de Traficant hay otros legisladores que se manifiestan a favor de este tipo de medidas, como la Senadora por California Diane Feinstein quien insistió en el Senado para aprobar una iniciativa de ley que refuerce la frontera con la presencia del ejército estadounidense.

4.2 Comercio en la Frontera

Después de los atentados terroristas en Washington y New York, el comercio fronterizo fue afectado gravemente como consecuencia de la desaceleración económica y de las medidas de seguridad tan estrictas implementadas para los cruces fronterizos.

Entre otras de las medidas que ya se han mencionado se encuentra el reforzamiento de las medidas de seguridad por parte del Servicio de Inmigración y Naturalización, quienes hacían revisiones a la documentación de cada uno de los peatones que entran a Estados Unidos y los cotejaban con la base de datos de 19 agencias federales lo que implicaba mayor tiempo en los cruces.

Para octubre de 2001 autoridades y representantes de la zona fronteriza estimaban que “el tránsito a través del puente fronterizo había caído entre 30 y 40 por ciento, lo que causó pérdidas diarias por 5,000 dólares tan sólo en cuotas por el cruce. Algunos comerciantes en la zona estimaron una caída de más de 60 por ciento en las ganancias”³³, lo que denotaba que las medidas de seguridad aplicadas estaban teniendo implicaciones muy graves y de continuar así afectarían aún más.

³³ CNN en español, Fuertes Medidas de Seguridad dañan el comercio en Frontera México-EE.UU., 16 de Octubre, 2001

Ante esta situación del comercio en la frontera, representantes estatales y federales y comerciantes de la zona fronteriza propusieron al Presidente Bush extender la vigencia de las viejas tarjetas que permitían a los residentes del norte de México hacer un cruce automático de la línea limitrofe, sin embargo esta propuesta no tuvo una respuesta favorable.

Por su parte el legislador demócrata por Corpus Christi, Salomón Ortiz junto con otros representantes propuso que el Presidente declare un estado de emergencia en la frontera para que la región reciba ayuda financiera federal, argumentando que “quienes vivimos y trabajamos en nuestra frontera internacional estamos percibiendo el cambio en nuestras vidas como ningún otro estadounidense... todo ha sido afectado: el turismo, los aeropuertos, las maquiladoras, la producción y los comerciantes en Brownsville”³⁴

4.3 Seguridad Fronteriza. Fronteras eficaces para el siglo XXI

El 25 de Enero de 2002, el Presidente Bush anunció una nueva iniciativa que tiene como objetivo fortalecer las fronteras de Estados Unidos contra ataques terroristas, migración ilegal, narcotráfico y todo tipo de contrabando que atente contra la seguridad estadounidense. Dicha iniciativa lleva por título Seguridad Fronteriza, Fronteras Eficaces para el Siglo XXI.

De acuerdo a la información del Secretario de Prensa de la Casa Blanca,

“Estados Unidos requiere un sistema de administración de fronteras que esté a la par con la expansión del comercio, y que al mismo tiempo proteja al país y a sus territorios contra las amenazas de ataques terroristas, migración ilegal, drogas ilícitas, y otro contrabando. La frontera del futuro debe integrar medidas en el exterior para investigar los bienes y las personas antes de su arribo en el territorio soberano de los Estados Unidos, así como inspecciones en la frontera y medidas dentro de los Estados Unidos para asegurar su conformidad con los permisos de entrada e importación. Las agencias federales de control de fronteras deben tener sistemas sólidos de intercambio de información que permitan la comunicación coordinada entre ellas y también, más extensamente, con las agencias de aplicación de la ley y los servicios de inteligencia”³⁵

³⁴ Ibidem

³⁵ Embajada de los Estados Unidos, Seguridad Fronteriza, Fronteras Eficaces para el Siglo XXI, pág. 2

Esta iniciativa comprende a la frontera Sur (México-Estados Unidos) y la frontera Norte (Cánada-Estados Unidos), que en conjunto suman un total de 12,000 km de frontera terrestre.

Para implementar esta iniciativa se recurrió a la firma de la "Declaración de Fronteras Eficaces" que consiste en un plan de acción de 30 puntos que ayudará a agilizar el movimiento de personas y bienes a través de las fronteras sin escatimar en la seguridad. La primera parte en firmar esta Declaración fue Canadá el 12 de diciembre de 2001 y más tarde el 21 de marzo de 2002 México firmó una Declaración similar: "Frontera Inteligente"

4.4 Iniciativas de Seguridad Fronteriza en el Presupuesto 2003

Una de las medidas más significativa quizá en cuanto al impacto económico en el desarrollo de las medidas de seguridad fronteriza, es la iniciativa que comprende el aumento en el presupuesto fiscal del 2003 destinado a la seguridad en la frontera. De 8,6 mil millones de dólares se incrementará a 10,7 mil millones de dólares. Esto es, un aumento de 2.1 mil millones de dólares sobre el presupuesto asignado a este rubro durante el 2002.

Según la oficina de prensa de la Casa Blanca, "esta financiación adicional permitirá a las agencias fronterizas iniciar la puesta en vigor de fronteras sólidas aéreas, terrestres y marítimas que protejan a Estados Unidos contra amenazas exteriores, permitiendo al mismo tiempo la entrada y salida de bienes y personas legítimos"³⁶

Al hacer la propuesta presupuestal el Presidente Bush mencionó que:

"las fronteras de Estados Unidos deben hacerse seguras, pero deben mantenerse abiertas... el sistema de seguridad fronteriza debe distinguir entre el cruce de bajo y de alto riesgo, acelerando el primero y destinando mayores recursos humanos y tecnológicos para detectar y prevenir el segundo... Se requerirá de un más

³⁶ Embajada de Estados Unidos, Seguridad Fronteriza, Fronteras eficaces para el Siglo XXI, 25 de Enero de 2002, pág. 2

sofisticado uso de datos y de estrecha cooperación con la industria privada y otros gobiernos, especialmente Canadá y México³⁷

El aumento al financiamiento de la seguridad fronteriza en el presupuesto de 2003, es administrado por las diferentes agencias que tienen la responsabilidad del control de las fronteras, como el Servicio de Aduanas y el Servicio de Inmigración y Naturalización entre otros.

Para el Servicio de Aduanas en el presupuesto 2003 se aumentaron 619 millones de dólares, dando como resultado un presupuesto total de 2,3 mil millones de dólares con los cuales se concluirá con la contratación de 800 inspectores y agentes nuevos para llevar a cabo las funciones adicionales en materia de seguridad. Además se asignaron recursos para adquirir nueva tecnología y equipo, que ayudará a inspeccionar los cargamentos que cruzan la frontera de tal manera que se reduzca el tiempo de registro y el costo de la mano de obra.

En cuanto al Servicio de Inmigración y Naturalización (INS), se propuso un aumento de 1,2 mil millones de dólares, que da un total de 5,3 millones de dólares, destinados principalmente a las patrullas fronterizas, las inspecciones y la adquisición de tecnología para controlar la entrada y salida de visitantes al territorio norteamericano. Se considera aumentar al más del doble el número de agentes e inspectores que patrullan las fronteras. Además se instalarán sistemas integrados de información que asegurarán que datos relacionados con la aplicación de la ley sean transmitidos a todos los agentes del INS y a otras agencias de seguridad.

Al Departamento de Agricultura de Estados Unidos (USDA), se aumentó para el programa de Inspección de Cuarentenas de Agricultura, 14 millones de dólares, que hacen un total de 61 millones de dólares para el 2003. Este presupuesto es fundamentalmente para la inspección de personas en los cruces fronterizos terrestres, así como para la creación de un sistema automatizado de identificación que funcione en

³⁷ Terra/Notimex, Destinará Bush 10 mil 700 millones de dólares a seguridad fronteriza, 16 de octubre de 2002

coordinación con el Servicio de Aduanas. Este sistema permitirá identificar y separar automáticamente cargamentos de alto riesgo de interés agrícola.

Además de las agencias anteriormente mencionadas, el aumento presupuestal del 2003 contempla una inspección mejorada en las fronteras colocando inspectores adicionales y máquinas de rayos X para las personas que entran por tierra, así como inspectores adicionales y equipos caninos en los puntos de entrada de cargamentos de alto riesgo en las fronteras.

El presupuesto prevé además fondos adicionales para hacer pasaportes y documentos más compatibles y con mayor legibilidad, así como desarrollar otras técnicas para identificar entradas ilegales.

Este nuevo presupuesto entró en vigencia a partir del 1º de Octubre de 2002 y concluyó el 30 de Septiembre de 2003.

4.5 Frontera Inteligente

El 5 de marzo de 2002 previo a la reunión de los Presidentes Bush y Fox, el Director de Seguridad Interna de los Estados Unidos, Tom Ridge, durante una conferencia de prensa con el Secretario de Gobernación Santiago Creel, manifestó la necesidad de crear una frontera moderna y eficiente de acuerdo a las nuevas necesidades surgidas a partir del 11 de Septiembre. Dijo que se tomarían medidas que “involucran un amplio uso de tecnología para modernizar el proceso de seguridad requerido en cuanto al cruce de personas y bienes de bajo riesgo, permitiendo que las autoridades estadounidenses y mexicanas enfoquen sus esfuerzos a supervisar el tráfico de alto riesgo”³⁸ con respecto a dicho “tráfico de alto riesgo” comentó que no se tomarían decisiones unilaterales, y que se respetaría la soberanía de cada Nación.

³⁸ Embajada de Estados Unidos, Ridge Promueve una Frontera “Inteligente” entre México y los Estados Unidos, pág. 1

Durante la Cumbre Monterrey el 22 de marzo de 2002, el Presidente Bush y el Presidente Fox dieron a conocer un acuerdo de 22 puntos para crear la denominada Frontera Inteligente planeada para el siglo XXI.

Según la Casa Blanca "es una necesidad vital tener en la frontera la infraestructura y los sistemas de administración que faciliten la integración sostenida de la región económica de América del Norte... estos sistemas deberán proteger a los ciudadanos de ambas naciones del terrorismo, las drogas ilícitas y demás peligros; facilitar y acelerar los viajes y el comercio legales por la frontera y, permitir a nuestros gobiernos determinar quien cruza la frontera"³⁹ es decir se reforzará la seguridad sin obstaculizar el comercio y cruce de personas legal.

La creación de una Frontera Inteligente comprende los 12, 000 km de frontera terrestre de los Estados Unidos, de los cuales 3, 140 km los comparte con México, donde cada año ingresan más de 300 millones de personas, unos 90 millones de automóviles y 4.3 millones de camiones aproximadamente.

La primera parte de este plan fue firmada por el gobierno canadiense el 12 de Diciembre del 2001, y comprende 30 puntos, que de igual manera que en México están orientados a crear mayor seguridad sin obstaculizar las actividades fronterizas, sólo que en nuestro país el plan comprende únicamente 22 puntos. entre los que se incluye:

- Realizar un estudio conjunto de la infraestructura a lo largo de nuestra frontera común para ubicar los atascamientos que obstaculizan el movimiento de bienes y personas.
- Preparar planes de inversión para la infraestructura integrada encaminados a garantizar que la competitividad económica de la región fronteriza no se afecte a medida que crece el volumen del comercio.
- Evaluar la seguridad de la infraestructura crítica y tomar medidas para protegerla de ataques terroristas.

³⁹ Embajada de los Estados Unidos en México, Acuerdo para la Creación de una Frontera Inteligente entre México y Estados Unidos, México, 21 de marzo de 2002, pág. 1

2) Flujo seguro de personas

- Cooperar para identificar a los individuos que representan una amenaza para nuestras sociedades, antes de que lleguen a América del Norte.
- Idear y poner en marcha sistemas tecnológicos en los puertos de entrada para acelerar el flujo de viajeros de buena fe.
- Coordinar los esfuerzos para disuadir el contrabando de ciudadanos de terceros países y establecer un sistema conjunto de Estados Unidos y México para el intercambio de información anticipada sobre pasajeros.

3) El flujo seguro de bienes

- Establecer programas de intercambio de tecnología para instalar sistemas de inspección, que no causen molestias, en las líneas ferroviarias que cruzan la frontera y en los puertos de entrada de gran volumen de tránsito.
- Idear y poner en práctica sistemas tecnológicos que aumenten la seguridad en todos los puntos de la cadena de abastecimiento que conecta a los productores con los consumidores.
- Ampliar la asociación con el sector privado para aumentar la seguridad del transporte de los cargamentos comerciales.
- Desarrollar sistemas tecnológicos para el intercambio rápido de datos de aduana.

De acuerdo con el Servicio Federal de Aduanas y de Inmigración y Naturalización (SIN), la creación de una Frontera Inteligente permitirá garantizar la seguridad que Estados Unidos requiere en caso de un posible atentado y además no seguirá afectando el paso de personas y mercancías a través de la frontera. Pues además de contar con alta tecnología y nuevos inspectores, se hará la revisión de antecedentes penales de quienes más a menudo cruzan a Estados Unidos para evitar retrasos, de esta manera se tendrá un control efectivo sin afectar la agilidad de los cruces.

Según el presidente del Diálogo San Diego, Charles Nathanson,

“el 96 por ciento de las personas que cruzan la frontera lo hace diariamente o tan a menudo que ya son conocidos, es innecesario tratarlos como potenciales terroristas, traficantes o delincuentes... si las corporaciones federales en la frontera reconocen que ese 96 por ciento son vecinos en la región y cruzan a Estados Unidos porque parte de su vida transcurre en ambos lados de la frontera, entonces puede enfocarse a inspeccionar en detalle al otro 4.0 por ciento, los que son ajenos al área”⁴⁰

Tomando en cuenta los antecedentes de los que cruzan frecuentemente las fronteras, se evitarían las largas filas de espera por las exhaustivas revisiones que tanto han afectado el comercio y desarrollo de la zona fronteriza. Se tendría el reconocimiento de quienes cruzan frecuentemente a través de una visa especial de tipo electrónico e infalsificable con cinta electromagnética.

Además del uso de alta tecnología, el Servicio de Aduanas continuará con el uso de baja tecnología como los perros entrenados que hacen inspecciones a lo largo de las filas de autos y peatones en espera.

Con respecto al cruce de camiones de carga se utilizará alta tecnología y los camiones tendrán que pasar por tres estructuras como túneles móviles, una de rayos X y dos más de rayos gamma, de esta manera los inspectores podrán observar si los contenedores tienen paredes, techo o pisos falsos, o si hay compartimientos secretos ya sea en neumáticos, chasis, u otra parte del camión. Además permitirá verificar si la carga es diferente a la declarada en los documentos de entrada a Estados Unidos.

Otro de los puntos que contempla la implementación de Frontera Inteligente es la aplicación de un plan bilateral de inspección a los camiones de carga haciendo una revisión al momento de llenar los contenedores. También, se hará una lista de las 100 ó 150 empresas que más a menudo exportan de México a Estados, basándose en información federal de ambos países, de esta manera al igual que con el cruce de automóviles y peatones, se tendrá el registro de quienes más frecuentemente cruzan la frontera.

⁴⁰ Terra Networks, Crearán México y Estados Unidos Frontera “Inteligente”, 5 de septiembre de 2002

Cuando se firmó el acuerdo se tenía previsto que la Frontera Inteligente comenzara a operar a partir del mes de enero, con la implementación de la garita de San Isidro que es la que tiene mayor actividad de las 42 garitas que unen a México con Estados Unidos y así paulatinamente ir avanzando con a el resto de las garitas y cruces.

Según Sandoval Palacios los 22 puntos señalados para la frontera México-Estados Unidos, y los 30 establecidos en la frontera Estados Unidos-Canadá, "son parte de la propuesta de Estados Unidos de creación de un Perímetro de Seguridad de América del Norte, pero en realidad se trata de un reforzamiento de las fronteras de Estados Unidos con Canadá y con México (para crear un Estados Unidos-Fortaleza, similar a la Unión Europea-Fortaleza)"⁴¹

4.6 Ley de Seguridad Fronteriza Mejorada y para la Reforma de Visas de Entrada

El 14 de mayo de 2002 en Washington, ambas cámaras del Congreso de Estados Unidos aprobaron la Ley de Refuerzo de la Seguridad Fronteriza, cuyo objetivo es fortalecer la seguridad a lo largo de las fronteras estadounidenses a través de la implementación de tecnología avanzada.

La ley fue aprobada por unanimidad por el Senado en el mes de abril, obteniendo 97 votos a cero, y por la Cámara de Representantes el 8 de mayo, obteniendo 411 votos a cero, por lo cual se envió al Presidente Bush quien también aprobó dicha ley de seguridad.

Judy Golub integrante de la American Immigration Lawyers Association (AILA) opinó al respecto de la ley: "creo que en México interpretaron la promulgación de la Ley de Refuerzo de la Seguridad Fonteriza –anunciada por la administración el pasado 14 de mayo y diseñada para vigilar y proteger nuestras fronteras del terrorismo–, como una

⁴¹ Sandoval Palacios, Juan Manuel, "Los esfuerzos antiinmigrantes estadounidenses se regionalizan al norte y al sur del continente americano", en: Derechos humanos y Flujos Migratorios en las Fronteras de México, SRE, Universidad Iberoamericana, UNAM, UNESCO, México, 2003, pág. 114

manera del Presidente Bush de sacudirse los compromisos que hizo con su homólogo mexicano”⁴²

La Ley de Seguridad Fronteriza Mejorada y para la Reforma de Visas de Entrada, aumenta la fuerza de seguridad que protege las fronteras de Estados Unidos y requiere que los visitantes extranjeros lleven consigo pasaportes y visas a prueba de fraudes.

Además la ley aumentó el salario de los agentes de la patrulla fronteriza y permitió al Servicio de Inmigración y Naturalización de Estados Unidos (INS) contratar a 200 investigadores y 200 inspectores nuevos. Aumentó también la paga y el entrenamiento del personal del INS, inclusive la patrulla fronteriza y mejoró la dotación de personal de las oficinas consulares en las embajadas de Estados Unidos.

Asimismo esta ley, prohíbe a los nacionales de Estados Unidos patrocinadores del terrorismo, recibir visas temporales a menos que se demuestre y se determine que esos extranjeros no significan una amenaza a la seguridad norteamericana. Con respecto a los estudiantes extranjeros, se da un seguimiento más estricto para corroborar la admisión e inscripción de extranjeros en las instituciones educativas.

El 26 de octubre de 2004 es la fecha fijada por la ley para que el Departamento de Estado comience a emitir visas y otros documentos legales que sean resistentes al fraude y puedan ser leídos por los lectores electrónicos que se han instalado en las fronteras estadounidenses.

James Sensenbrenner representante republicano y quien también es presidente de la Comisión Judicial, fue el principal patrocinador en la Cámara de esta ley, y la califica como una “legislación importante y demorada... pues desde el once de Septiembre hemos aprendido cuan profundamente vulnerable es nuestro sistema de inmigración a la explotación de los extranjeros que quieren hacer daño a los norteamericanos y esta ley

⁴² Migrants en América: entre el racismo y la cosecha electoral, en: Milenio Semanal, N. 244, Mayo 27 de 2002, México, p. 46

introduce cambios necesarios en nuestras leyes de inmigración para combatir el terrorismo e impedir tal explotación”⁴³

Otro de los patrocinadores de la ley en la Cámara de Representantes fue George Gekas del partido republicano, quien ante el pleno afirmó que:

“la legislación fortalece la capacidad de las patrullas fronterizas de detener la inmigración ilegal en Estados Unidos... el pueblo norteamericano ha venido insistiendo desde hace bastante tiempo que hagamos más estrictas nuestras fronteras, que impidamos en primer lugar, que los terroristas y los terroristas potenciales entren en nuestro país y, con más razón, que si llegan a entrar se pueda rastrearlos y deportarlos... aquí tenemos la posibilidad de dar pasos gigantescos en el rastreo de esa gente”⁴⁴

Los principales patrocinadores de esta ley en la Cámara de Representantes fueron los republicanos, quienes coincidieron con la idea de detener los flujos migratorios a través del endurecimiento de las leyes de inmigración.

A pesar de que la ley fue aprobada por unanimidad en la Cámara de Representantes, no todos los legisladores tienen la misma visión de la ley, como la demócrata Sheila Jackson Lee, quien siempre ha insistido en que no todos los inmigrantes son potenciales terroristas y que por tanto se tiene que hacer un equilibrio justo a fin de asegurar el acceso a aquellos inmigrantes que entren al país legalmente.

Los patrocinadores del Proyecto en el Senado fueron los demócratas Edward Kennedy y Dianne Feinstein, y los republicanos San Brownback y John Kyl, las declaraciones que ellos hicieron ante el pleno del Senado para la aprobación de la Ley son las siguientes:

Kennedy, predijo que “esta legislación fortalecerá la seguridad de las fronteras, mejorará la capacidad de seleccionar a los extranjeros y reforzará la capacidad de disuadir a los terroristas potenciales, al mismo tiempo esta legislación hace honor a la tradición

⁴³ Departamento noticioso de Estados Unidos, Congreso aprueba ley seguridad fronteriza, reforma visa entrada, 10 de mayo de 2002

⁴⁴ Ibidem

inmigratoria... salvaguarda la entrada de los más de 31 millones de personas que cada año ingresan legalmente en Estados Unidos como visitantes, estudiantes y trabajadores de temporada”⁴⁵

Los ataques terroristas del 11 de septiembre en Estados Unidos “destacaron claramente las deficiencias del sistema de inmigración y visas de Estados Unidos... esta ley es un primer paso importante y firme hacia la corrección de ese sistema”⁴⁶ fue lo que dijo Feinstein.

Kyl Senador por el Estado de Arizona agregó que esta medida representa “la respuesta más amplia que el Congreso ha dado hasta la fecha”⁴⁷ en cuanto a las deficiencias de seguridad en las fronteras estadounidenses.

Brownback, siguiendo con la opinión de Kyl comentó que el Congreso “ha dado un paso crítico en dirección de darle nueva forma al sistema de inmigración de Estados Unidos, además la ley fue aprobada con el apoyo bipartidista de demócratas y republicanos “es el producto de nuestra voluntad de colaborar y hacer el trabajo”⁴⁸

4.7 Apoyo en la Infraestructura Fronteriza

El 29 de Octubre de 2002, senadores y diputados del Estado de California solicitaron mayor apoyo en la infraestructura fronteriza para evitar el congestionamiento vehicular que se formó en las garitas a partir de los atentados, y de esta forma no continuar afectando al comercio bilateral.

Bol Filner, congresista por el Sur de California y uno de los que mayor apoyo ha dado a este tipo de peticiones, explicó que

“el comercio por las fronteras de México y California está creciendo rápidamente y estos recursos permitirán agilizar con mayor seguridad el cruce fronterizo, además mejorarán la calidad de vida de los residentes de esta región... se agilizará y mejorará el proceso de cruces comerciales para los miles de vehículos y mercancías

⁴⁵ Ibidem

⁴⁶ Ibidem

⁴⁷ Ibidem

⁴⁸ Ibidem

que ingresan a la Unión Americana por el estado de California, y para los agentes aduanales que los inspeccionen”⁴⁹

El Departamento de Transporte de Estados Unidos invertirá casi nueve millones de dólares para hacer cambios y mejorar cuatro cruces comerciales en la frontera de California con México. Esta inversión que se ha denominado Administración de Accesos Vehiculares Fronterizos tiene como objetivo la ampliación de las garitas de Tecate, y Andrade y el mejoramiento de las garitas de la Mesa de Otay en San Diego y la frontera de Mexicali, Caléxico.

De los 8.9 millones de dólares invertidos, se destinaron dos millones 852 mil 800 dólares a la garita de la Mesa de Otay; dos millones para la de Caléxico, Andrade y Tecate, California, respectivamente.

De acuerdo con el proyecto, en Tecate y Andrade, se construyeron nuevas instalaciones fronterizas, mientras que en la Mesa de Otay se instalará una cabina y líneas de inspección visual y de peso. En Caléxico se construyó una línea adicional para la Aduana estadounidense y un estacionamiento para la vehículos de servicio entre otros.

Para la aplicación de este proyecto denominado Programa de Infraestructura Fronteriza, se recurrió a los las senadoras Diane Feinstein y Barbara Boxer y a los representantes Bob Filner y Duncan Hunter de California, cuyos distritos son afectados directamente por el proyecto.

4.8 Sistema Vigía

Una de las peticiones que el Congreso de los Estados Unidos hizo a la administración de Bush, fue revisar e incrementar en la medida de lo posible al personal de seguridad que labora en las fronteras, con el objetivo de evitar deficiencias administrativas que afecten a la seguridad nacional. Esta petición consiste en el incremento de fondos destinados al Sistema Vigía en puestos consulares fronterizos, para permitir a los oficiales diplomáticos estadounidenses saber con antelación, cuales son las

⁴⁹ El Financiero, Mejorará Estados Unidos cuatro cruces comerciales, 30 de octubre de 2002, p. 17

intenciones de las personas que viajaran a territorio norteamericano. El Sistema Vigía funciona a través de una base de datos integrada por informes del FBI, la CIA, la Agencia de Seguridad Nacional (NSA) y las embajadas

La petición de Sistema Vigía, se hace a partir de una investigación elaborada por la Oficina General de Administración del Congreso (GAO por sus siglas en inglés) en la que se detecta que “en los puertos fronterizos del Norte y del Sur hay ciertos procedimientos ineficientes en el manejo de documentos de identidad de extranjeros... además hay tecnología fuera de línea e instalaciones en deterioro”⁵⁰ por lo cual se hace necesario implementar un proyecto que disminuya esta situación.

La investigación de estas deficiencias se encuentra detallada en un reporte legislativo de 80 cuartillas, que contó con la colaboración de la CIA, el FBI y el Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN), y en el cual se hace también mención de la emisión de visas que respondan a las nuevas necesidades de seguridad.

4.9 Superdepartamento de Seguridad (Department of Homeland Security).

Esta Agencia de Seguridad concentra los esfuerzos de la Patrulla Fronteriza, la Guardia Costera, la DEA, el Servicio de Naturalización e Inmigración y otros cuerpos de vigilancia bajo el mando civil. En suma el departamento agrupa a 22 dependencias.

Según Sandoval Palacios, con la creación del Superdepartamento de Seguridad, como nueva dependencia del gabinete, “se avanza en la creación de Estados Unidos-Fortaleza. Este departamento, entre otras cuestiones, asegurará que todos los aspectos de control de las fronteras, incluyendo la emisión de visas, sean informados por una oficina central y bancos de datos compatibles”⁵¹

⁵⁰ Milenio, Vigilar más la frontera con México, pide Congreso de Estados Unidos, 4 de Noviembre de 2002

⁵¹ Sandoval Palacios, Juan Manuel, “Los esfuerzos antiinmigrantes estadounidenses se regionalizan al norte y al sur del continente americano”, en: Derechos humanos y Flujos Migratorios en las Fronteras de México, SRE, Universidad Iberoamericana, UNAM, UNESCO, México, 2003, pág. 115

La Cámara de representantes aprobó con 299 votos a favor y 121 en contra, la creación de un Departamento de Seguridad Interna que tras los atentados del 11 de Septiembre fue propuesto por el Presidente Bush.

El visto bueno de la Cámara de Representantes se produjo veinticuatro horas después de que Bush logró el apoyo de varios legisladores indecisos y la modificación de una las cláusulas del proyecto referidas a la contratación de más de 170 mil empleados que formarían parte del Superdepartamento.

Rob Portman, representante republicano, mencionó al anunciar la aprobación del departamento que “los tiempos han cambiado y es imperativo por la seguridad de nuestro país y la seguridad de nuestras familias que nuestro gobierno también cambie”⁵²

La ley del Departamento de Seguridad Interna creó dos oficinas, una relacionada directamente con los asuntos migratorios y otra que vigilará las fronteras. James Sensenbrenner, republicano de la Cámara de Representantes y presidente del Comité de asuntos jurídicos, quien desde hace tiempo ha sido partidario de abolir la agencia INS, declaró que “arreglar el Servicio de Inmigración es la prioridad crítica de esta ley. La ley para crear el departamento establecería dos nuevas instancias: una Oficina de Ciudadanía y Servicios de inmigración bajo el mando de un subsecretario y una oficina que tendrá la tarea de proteger fronteras también bajo la responsabilidad de un subsecretario, en posición más elevada”⁵³

El Superdepartamento de Seguridad en la frontera, es supervisado por el ex director de la Agencia Antinarcoóticos (DEA), Asa Hutchinson, que hasta el mes de abril estuvo afiliado a grupos de antimigrantes y apoyó la propuesta de desplazar tropas para apoyar el Servicio de Inmigración para contener el flujo de indocumentados.

⁵² Crean Departamento de Seguridad E.U.A., archive.laprensa.com

⁵³ Ibidem

CONCLUSIONES

El Congreso de Estados Unidos es fundamental en el sistema político norteamericano, pues a través de la Cámara de Representantes y el Senado, se promulgan las leyes que impactan en la sociedad norteamericana. Algunas de las leyes que se promulgan en el Congreso de Estados Unidos, también tienen impacto en nuestro país, como es el caso de la política migratoria que durante los últimos años ha existido en los Estados Unidos, y se ha reflejado en el reforzamiento de las fronteras sobre todo en la frontera México-Estados Unidos.

Anterior a los atentados terroristas, tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado, se discutieron políticas importantes en cuanto a migración y frontera. Es importante mencionar, que no todas las políticas revisadas a lo largo de esta investigación fueron de tipo restrictivo, pues algunas de ellas llegaron a considerar una nueva política de inmigración que ayudaría a los inmigrantes indocumentados mexicanos. Otras políticas que llegaron a concretarse, como la "Apertura de fronteras a los camiones mexicanos", favorecieron el libre tránsito de los camiones mexicanos a través de la frontera México-Estados Unidos.

Sin embargo, desde el inicio del 107 Congreso de Estados Unidos se manifestaron algunas medidas restrictivas orientadas al control de los flujos migratorios en las fronteras, y después del 11 de Septiembre estas medidas se hicieron más patentes. Un ejemplo de política fronteriza restrictiva en el Congreso Norteamericano anterior a los atentados, son los "Planos Maestros para un nuevo comienzo", que se discutieron en el Congreso en el mes de Julio de 2001 y proponían la creación de un corredor de inteligencia y el aumento del presupuesto para mejorar la tecnología de monitoreo a lo largo de la frontera México-Estados Unidos.

A partir del 11 de Septiembre, el gobierno de Estados Unidos modificó su perspectiva sobre la admisión de extranjeros en su territorio, así como también sobre el control fronterizo. Las nociones de seguridad nacional, seguridad fronteriza y lucha contra el terrorismo, acapararon la atención del discurso oficial, y también permearon las políticas

y operativos de corporaciones e instituciones relacionadas con migración y seguridad fronteriza.

Una de las primeras propuestas que surge después del 11 de septiembre , tanto de la opinión pública norteamericana, como de su gobierno, fue precisamente el reforzamiento de la seguridad nacional, y como respuesta a esta necesidad se discutieron al interior del Congreso diferentes políticas para fortalecerla. En esta investigación se revisaron las principales políticas de seguridad en la frontera México-Estados Unidos con el objetivo de evaluar los cambios implementados por el 107 Congreso en materia de seguridad.

Después del 11 de septiembre se propusieron medidas extremas para controlar las fronteras, pues se suponía que con ello se controlaría el ingreso de terroristas y de mercancías ilegales, sin embargo es importante recordar que el ingreso de los terroristas responsables de los atentados, no fue precisamente por las fronteras terrestres. No obstante de esto se impusieron controles en ambas fronteras terrestres de Estados Unidos, enfatizando en cuanto cantidad y esfuerzos en la frontera México-Estados Unidos.

Entre las primeras medidas de seguridad en la frontera México-Estados Unidos, tenemos la propuesta de utilizar guardias nacionales para reforzar la protección y/o entrenar militarmente a los agentes de la Patrulla Fronteriza. Esta propuesta fue presentada en el Congreso por el representante Traficant quien desde legislaturas anteriores se ha caracterizado por apoyar medidas duras que disminuyeran los flujos migratorios ilegales y cierren cada vez más las fronteras, bajo el argumento del narcotráfico.

Las propuesta de Traficant no fue aprobada en el Congreso, pero por tratarse de un representante con mucha influencia y por múltiples presiones, se comenzó a asignar mayor presupuesto para la contratación de agentes para la Patrulla Fronteriza y el uso de nueva tecnología.

Cuando estaban a punto de cerrarse las sesiones del 107 Congreso, se aprobó la creación del Departamento de Seguridad del Territorio Nacional (Homeland Security) que fue propuesto por el presidente Bush desde el mes de junio de 2002 con el objetivo de dar mayor congruencia a sus objetivos planteados desde el inicio de su administración. En términos de seguridad fronteriza, la aprobación de esta iniciativa responde a la necesidad de crear fronteras inteligentes y frenar el ingreso de posibles terroristas.

La creación del Departamento de Seguridad es el resultado concreto del cambio de percepción del control fronterizo y migratorio después del 11 de septiembre. El concepto de seguridad nacional se apropió del discurso dejando a un lado las cuestiones económicas y diplomáticas bajo las cuales se argumentaban los controles en los cruces fronterizos.

Los atentados del 11 de septiembre agudizaron la postura restriccionista tanto de los estadounidenses como de su gobierno, tal y como ocurrió a principios de la década de los noventa, cuando la opinión pública norteamericana agobiada por la crisis argumentó la necesidad de sellar las fronteras lo más posible, con el objetivo de frenar los flujos migratorios ilegales que atentaran contra la incierta estabilidad económica. En esos años, tal y como ocurrió después del martes terrorista, el Congreso dio inicio a una serie de leyes restrictivas en cuanto a migración y control fronterizo. Las medidas puestas en marcha a partir de los noventa comenzaron a sellar la zona fronteriza y legislatura tras legislatura se le dio continuidad a este proyecto.

A partir de 1992 hasta antes del 11 de septiembre, el presupuesto asignado para controlar la frontera y los flujos migratorios se ha multiplicado considerablemente, lo que ha dado como resultado el aumento de los empleados y de la tecnología utilizada. Este aumento ha sido de tal forma que la Patrulla Fronteriza se ha convertido en la agencia federal ejecutiva más grande de Estados Unidos, sobrepasando al FBI y a la DEA.

Después del 11 de septiembre, algunos representantes que se habían pronunciado anteriormente por una política migratoria y fronteriza de puertas abiertas, cambian de postura ante las presiones pro parte de la opinión pública, asimismo aquellos que trataron

de darle continuidad a las propuestas pendientes como el programa de amnistía, se enfrentaron a un ambiente hostil.

Los atentados en Estados Unidos propiciaron un fuerte debate entre sus congresistas, pues la necesidad de reforzar la seguridad nacional hacía necesario el reforzamiento de los controles fronterizos y migratorios, sin embargo también se requería mantener una frontera semiabierta para trabajadores e inmigrantes legales. Así pues el punto de balance entra las políticas restrictivas como la propuesta de militarización de fronteras, fueron aquellas medidas que proveían mayor control y seguridad al ingreso de extranjeros.

La creación de Fronteras Inteligente, que pretendió reforzar la seguridad fronteriza sin obstaculizar el comercio y el cruce de inmigrantes legales, fue firmada por el gobierno mexicano y anterior a esto por el gobierno canadiense. El plan con Canadá contemplaba 30 puntos y con México únicamente 22 puntos, esto no significa que restaran importancia a la frontera México-Estados Unidos, pues en la práctica, se enfatizó mucho más en la frontera Sur de Estados Unidos, en cuanto presupuesto para mejorar la infraestructura y la cantidad de personal especializado en el control fronterizo.

Al realizar esta investigación se cumplió el objetivo general de identificar los cambios implementados por el 107 Congreso de Estados Unidos en materia de seguridad en la frontera México-Estados Unidos después del 11 de Septiembre. Para ello se cumplieron los objetivos particulares planteados en el proyecto de identificar los elementos que componen la frontera México-Estados Unidos, se analizó el 107 Congreso tanto su estructura como funcionamiento y su relación con México y la frontera, y finalmente se revisaron los cambios implementados por el 107 Congreso en materia de seguridad fronteriza después del 11 de Septiembre.

La tesis planteada al inicio de esta investigación de que: La implementación de políticas referentes a la frontera México-Estados Unidos bajo el discurso de Seguridad Nacional después del 11 de Septiembre, es la continuación del proyecto en materia de seguridad del 107 Congreso. Se sustentó al analizar la postura restriccionista de algunos

representantes antes de los atentados terroristas, ya sea en el 107 Congreso o en legislaturas anteriores.

Hay grandes líneas de trabajo en el Congreso de Estados Unidos en cuanto a la política migratoria y fronteriza, en el sentido de que existe una postura por parte de los congresistas, si bien no todos están de acuerdo con la apertura de fronteras, la mayoría coinciden en la necesidad de frenar los flujos migratorios ilegales, asimismo coinciden en la necesidad de fortalecer la seguridad bajo el nuevo concepto de refteronización que surge ante el mundo globalizado y se hace más patente después de los atentados del 11 de Septiembre.

BIBLIOGRAFÍA

Aguayo Quezada, Sergio, y Bailey John (coordinadores), Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición, Siglo XXI, México, 1997.

Astíe-Burgos, Walter, México y Estados Unidos: entre la cooperación y el desacuerdo, S. XXI, México, 1996

Barber, Sotirios, Sobre el significado de la Constitución de los Estados Unidos, Abeledo-Perrot, Argentina, 1986.

Bassols Batalla, Ángel, Franjas Fronterizas, México-Estados Unidos, Tomo I y II, IIE/UNAM, México, 1998

Brewster, C., Denny, Sistema de gobierno y política exterior de los Estados Unidos, Grupo Editor Latinoamericano, Argentina, 1986

Congressional Quarterly Inc, El Congreso de los Estados Unidos. Estructura y Funcionamiento, Limusa Noriega Editores, México, 1992

CQ 2001, Almanac Plus, Firts Session of the 107th Congress, Volume LVII, Washington, 2001.

CQ 2002, Almanac Plus, Second Session of the 107th Congress, Volume LVIII, Washington, 2002.

Castro Rea, Julian, Jackson J. Robert, Mahler, Gregory (coordinadores), Los Sistemas Políticos de América del Norte. Desafíos y Convergencias, CISAN/UNAM, México, 1999.

Castro Rea, Julián, Gómez Arnau, Remedios, Vargas Suárez, Rosío, (coordinadores), Las relaciones de México con Estados Unidos y Canadá: una mirada al nuevo milenio, CISAN/UNAM, México, 2001

Corwin, Edward S., La Constitución de los Estados Unidos y su significado Actual, Editorial Fraternal, Argentina, 1987.

Crossman, R. H. S., Biografía del Estado Moderno, FCE, México, 1988

Davidow, Jeffrey, El oso y el puercoespín. Testimonios de un embajador de Estados Unidos en México, Grijalbo, México, 2003

Deibel, Terry, Clinton and Congress. The politics of foreign policy, Foreign policij Asociation, E.U., 2000

Dempsey, James X., Control y supervisiòn legislativa del FBI en Estados Unidos, Chile, 1997

Driscoll A. Bárbara, Vereá, Monica, (coordinadoras), La Administración Clinton, CISAN/UNAM, México, 1995.

Driscoll A. Bárbara, Núñez, Silvia y Castro Rea Julián, (coordinadores), Los procesos electorales en América del Norte en mil novecientos noventa y cuatro, CISAN/UNAM, México, 2000.

Escurre, Ana Maria, Clinton ¿Una Nueva Política Exterior?, Ed. El Juglar, México, 1992.

Estévez, Eduardo, Estructuras de control de los sistemas, organismos y actividades de inteligencia en los Estados democráticos, Argentina, 2002

Fernández, Raúl, La Frontera México-Estados Unidos. Un estudio socioeconómico, Terra Nova, México, 1980

Fernández de Castro, Rafael y Franco Hijuelos, Claudia, (comp.) ¿Qué son los Estados Unidos?, McGraw Hill, México, 1996

Fuentes Reyes, Raúl, El papel del Ejecutivo en el proceso de toma de decisiones en política exterior norteamericana, Tesis de Licenciatura ENEP Acatlan, México, 1993.

Glennon, Michael, Diplomacia constitucional, FCE, México, 1996.

González Reyes, Ricardo, La Frontera México-Estados Unidos. Aspectos económicos, políticos y sociales. Tesis de Maestría en Sociología, FCPyS/UNAM, México, 1989.

González Salazar, Roque (comp.), La Frontera del Norte: integración y desarrollo, El Colegio de México, México, 1981.

González Souza, Luis, México en la estrategia de Estados Unidos, S.XXI, México, 1993

Greenstein, F.I., Democracia y partidos políticos en Norteamérica, Nueva Colección Labor, S. A., España, 1974

Grupo México-Estados Unidos sobre migración, Migración México-Estados Unidos: Una responsabilidad compartida, ITAM/Carnegie Endowment for International Peace, México, 2000

Hamilton, Madison y Jay, El Federalista, FCE, México, 1943

Harold, W. Stanley, y Richard G. Niemi, Vital Statistics on American Politics 2001-2002. A comprehensive reference of over 200 tables and figures, CQ Press, Washington DC, 2001

Hoge Jr., James y Rose Gideon, ¿Por qué sucedió? El terrorismo y la nueva guerra, Paidós, España, 2002

Laqueur, Walter, Una Historia del Terrorismo, Paidós, España, 2003

Mármora, Lelio, Las políticas de migraciones internacionales, O.I.M.-Paidós, México, 2002

Márquez Padilla, Consuelo, Vereá Campos, Mónica, La Administración Bush, CISAN/UNAM, México, 1991.

McFarland, Andrew S., Los Grupos de Presión en el Congreso Norteamericano (Common Cause), Ediciones Gernika, México, 1987

Mogano Pahissa, Angela, Así se hizo la Frontera Norte, Ariel Divulgación, México, 1996.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Derechos Humanos y Flujos Migratorios en las Fronteras de México, SRE/UNAM/ UNESCO/Universidad Iberoamericana, México, 2003

Pérez Espinoza, César, El Congreso de los EUA ¿Paradigma de Representación Política?, Tesis de Doctorado, FCPyS/UNAM, México, 2002

Robert, Reglas de orden (revisadas), Editorial Hispano Americana, México, 1989.

Roque González, (comp.) La frontera del norte: Integración y Desarrollo, Colegio de México, México, 1981

Ruiz, Rosalva, El Congreso de Estados Unidos y la Política Exterior de México, SRE, 3 abril 2001, México.

Sandoval, Juan Manuel, Las fronteras nacionales en el umbral de dos siglos, INAH Colección científica N. 267, México, 1993.

Sartori, Giovanni, Partidos y sistemas de partidos, Alianza Universidad, Madrid, 1992

Schwartz, Bernard, Los poderes del gobierno, Vol. Poderes Federales y Estatales, Facultad de Derecho/UNAM, México, 1966

Sellers, Charles, May, Henry, y McMillen, Neil, Sinópsis de la Historia de Estados Unidos, Editorial Fraterna, Argentina, 1988

Smith, Clint E., México y Estados Unidos, 180 años de relaciones ineludibles, UDG/UCLA, México, 2001

Staudt, Kathleen, Informal economies at the U.S.-Mexico Border, Temple University Press, E. U., 1998

Toinet, Marie-France, El Sistema Político de los Estados Unidos, FCE, México, 1992

Vargas Suarez, Rosío, Gómez Arnau, Remedios, Castro Rea, Julián, (coordinadores), Las relaciones de México con Estados Unidos y Canadá: una mirada al nuevo milenio, CISAN/UNAM, México, 2001

Vereá Campos, Mónica, Migración temporal en América del Norte. Propuestas y respuestas, CISAN/UNAM, México, 2003

Verea Campos, Mónica, Fernández de Castro, Rafael, Sydney Weintraub, (coordinadores), Nueva Agenda Bilateral en la relación México-Estados Unidos, UNAM/CISAN/ITAM/FCE, México, 1998.

Verea Campos, Monica y Barros Horcasitas, José Luis, La Política Exterior norteamericana hacia Centroamérica, Ed. Porrúa, México, 1991.

Verea Campos, Monica, y Núñez Silvia (coordinadoras), Estados Unidos y Canadá. Signos conservadores hacia el siglo XXI?, CISAN/UNAM, México, 1999.

El Conservadurismo en Estados Unidos y Canadá. Tendencias y perspectivas hacia el fin de milenio, CISAN/UNAM, México, 1997

Watson, Democracia Americana. Logros y perspectivas, Ed. Limusa, México, 1989

Wilson, James Q., El Gobierno de los Estados Unidos, Editorial Limusa, México, 1992.

The world Almanac and book of facts 2003, World Almanac Education Group Inc., E.U., 2003

HEMEROGRAFÍA

Becera Acosta, Jeannette, Latinos en la antesala del Congreso, en Milenio N. 246, Junio 10 de 2002

Cancino, Jorge, Los ataques desplomaron la esperanza, UNIVISION, 2002

CNN en español, Fuertes medidas de Seguridad dañan el comercio en la frontera México- E.E. U.U., 16 de octubre de 2001

Departamento Noticioso de Estados Unidos, Congreso aprueba ley seguridad fronteriza, reforma, visa entrada, 10 de mayo de 2002.

El Financiero, Mejorará, Estados Unidos cuatro cruces comerciales, 30 de octubre de 2002

El Universal, A las puertas de la Casa Blanca, una larga noche de escrutinios, Florida otorga victoria final a Bush, México, 08 de Noviembre de 2000

Ilógica la política migratoria de Bush, Sábado 26 de octubre de 2002, Nación.

Imposible defender la frontera con E.U. afirman, 26 de octubre de 2002

Buscarán acuerdos en asuntos fronterizos, 4 de mayo de 2001

Hastings, Maribel, (corresponsal de la opinión), Líderes latinos, califican a los legisladores, 15 de Agosto de 2002

Herrera Lasso, Luis, The impact of U. S. immigration policy on U.S. – Mexican Relation en Voices of Mexico, CISAN/UNAM, México, Enero-Marzo de 1999

Hinojosa, Juan José, Las lecciones electorales estadounidenses, en Proceso, 1254, 12 de Noviembre de 2000

La Jornada, Preocupa a los senadores, la posible militarización de la frontera norte pro parte de los Estados Unidos, 12 de octubre de 2001

Mendoza Berrueto, Eliseo, La Frontera Norte, un reto para dos naciones, en Este País. Tendencias y Opiniones, N. 148, Julio 2003, México

Milenio Semanal. El acento en política y mil cosas más, Se reorganiza el FBI, N. 271, Diciembre 10, 2001, México

Migrantes en América: entre el racismo y la cosecha electoral, N. 244, Mayo 27 de 2002

Estados Unidos instala aparato de inteligencia contra migrantes, 25 de julio 2001

Zinzer considera positiva la red de inteligencia en la frontera, 26 de julio de 2001

Plantean militarizar la frontera México-EU, 13 de octubre de 2001

Vigilar más la frontera con México, pide Congreso de Estados Unidos 4 de noviembre de 2002.

MX Sin Frontera, Discurso pronunciado pro el Presidente Bush el 7 de enero de 2004 en la Casa Blanca, N. 2, Febrero de 2004

Senado de la República, Reunión de trabajo con legisladores de EU, Sala de Prensa Comunicación Social, 23 de Julio de 2002

Senado de la República, XLI Reunión Interparlamentaria México-Estados Unidos, Guanajuato, 17 al 29 de mayo 2002

Tello Díaz, EU, El día de la marmota, Nexos, 277, México, Enero 2004

Terra/Networks, Crearán México y Estados Unidos Frontera "Inteligente", 5 de Septiembre de 2002

Terra/Notimex, Destinará Bush, 10 mil 700 millones de dólares a seguridad fronteriza, 16 de octubre de 2002

DOCUMENTOS OFICIALES

"Acuerdo para la creación de una Frontera Inteligente entre México y Estados Unidos"
Embajada de los Estados Unidos, 21 de marzo de 2002

"Alianza para la frontera México-Estados Unidos" 22 de marzo de 2002, Monterrey,
Nuevo León (Firmada por George W. Bush y Vicente Fox)

"Seguridad Fronteriza. Fronteras eficaces para el Siglo XXI" Embajada de los Estados
Unidos, 25 de enero de 2002

Presidente George W. Bush The Department of Homeland Security. The White House,
Junio 2002. <http://www.whitehouse.gov/deptohomeland/toc.html>

"Sociedad para la Prosperidad" 22 de marzo de 2002, Monterrey, Nuevo León (Firmada
por George W. Bush y Vicente Fox)

El Control de los Organismos de Seguridad Interior (en los EE.UU.), Center for National
Security Studies, A Project of The Fund for Peace.

Fragmentos: Enfoque en la Campaña electoral 2000, (carta noticiosa sobre la política
norteamericana), Oficina de Programas de Información Internacional del Departamento
de Estados Unidos.

SITIOS DE INTERNET

Embajada de Estados Unidos en México
<http://www.usembassy.mex>

Biblioteca del Congreso
<http://thomas.loc.gov>

Cámara de Representantes
<http://www.house.gov>

Senado
<http://www.senate.gov>

Biblioteca Benjamín Franklin
<http://www.usembassy.mex/bbfranklin.gov>.

Servicio Noticioso desde Washington
<http://usinfo.state.gov.spanol>