



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ACATLÁN**

**LA POLÍTICA MIGRATORIA DE LOS ESTADOS  
UNIDOS: EL CASO DE MÉXICO EN EL 2001**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES**

**P R E S E N T A**

**MARTHA CERMEÑO JIMÉNEZ**

**ASESOR: LICENCIADO CARLOS GONZÁLEZ CAMPOS**

**MÉXICO**

**ABRIL 2008**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

## **AGRADECIMIENTOS.**

Gracias Daniela, de ti aprendo todos los días.

Gracias Mary Carmen, eres la mejor hermana del mundo.

Gracias Raúl, por todo lo que has hecho por mí.

Profesor Carlos González Campos, muchas gracias por su tiempo y por su conocimiento.

Gracias a Dios, por permitirme llegar hasta aquí.

## **INDICE**

Agradecimientos

<b>Introducción</b>	1
<b>Capítulo I. Marco teórico conceptual: Definición de acuerdo migratorio integral; la teoría del Realismo Político; la teoría de la Interdependencia; el Programa Bracero y Breve historia de la legislación inmigratoria norteamericana</b>	6
1.1.- Definición de acuerdo migratorio integral	6
1.2.- La teoría del Realismo Político	8
1.3.- La teoría de la Interdependencia	12
1.4.- El Programa Bracero	16
1.5.- Breve historia de la legislación inmigratoria norteamericana	20
<b>Capítulo II. Vicente Fox, George Bush y el Acuerdo Migratorio Integral</b>	28
2.1.- Acontecimientos previos al 11 de septiembre	28
2.2.- Jorge Castañeda y el Acuerdo Migratorio Integral	37
2.3.- El 11 de septiembre y su repercusión en el Acuerdo Migratorio Integral	44
2.4.- La reacción del gobierno de México	48
2.5.- El cambio de las prioridades de la política exterior de los Estados Unidos	54
<b>Capítulo III. Análisis, tendencias y propuestas del Acuerdo Migratorio Integral</b>	60
3.1.- El Acuerdo Migratorio Integral México-Estados Unidos.	60
3.2.- Tendencias y propuestas del Acuerdo Migratorio Integral	71
<b>Capítulo IV. El Congreso y la legislación estadounidense</b>	78
4.1.- La Constitución Política de los Estados Unidos	78
4.2.- La relación entre el Congreso estadounidense y el Acuerdo Migratorio Integral	81
4.2.1.- El proceso legislativo de los Estados Unidos	88
4.3.- El Acta Patriota	92
<b>PROPUESTA</b>	99
<b>CONCLUSIONES</b>	103
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	113

## INTRODUCCIÓN

La migración es un fenómeno complejo y un tema siempre vigente de la relación México-Estados Unidos; su importancia crece día con día, en ambos lados de la frontera, sin que hasta el momento, ley o barrera alguna, haya sido capaz de detenerla.

Todo parece indicar que en el futuro prevalecerá la misma situación, a pesar de la amenaza del muro fronterizo y del endurecimiento de la legislación inmigratoria estadounidense. El testimonio de los actores involucrados, un inmigrante ilegal y un “coyote”, así lo indica: “Prefiero que me detenga la *border patrol*, que me encarcelen, pero no regreso, ¿a qué?. No hay nada que hacer.”<sup>1</sup> Y, “Si ponen un muro completo ya veremos la forma de pasarlo, llevar sopletes o lo que sea necesario.”<sup>2</sup>

El Acuerdo Migratorio Integral (AMI), propuesto por México a los Estados Unidos en el 2001, constituye un avance importante de la política exterior de nuestro país; considero que, a pesar de su resultado en sentido negativo, la propuesta del gobierno de Vicente Fox Quesada, nos brindó la oportunidad de ser el sujeto activo en el asunto migratorio y de aprender de la experiencia, para no cometer los mismos errores.

---

<sup>1</sup> “Objetivo: el Norte”, en *Discovery Chanel*, canal 151 de Cablevisión, septiembre 19 de 2007, 23: 30 horas.

<sup>2</sup> Idem.

A título personal, la realidad migratoria de nuestro país me sensibiliza profundamente y me ha conducido a realizar este trabajo. En mi opinión, la consecución de un Acuerdo Migratorio Integral con los Estados Unidos, es elemento obligado del pago de la deuda social que tenemos con otros, menos afortunados, quienes han tenido que dejarlo todo, en busca de mejores oportunidades laborales.

Podemos observar que el Estado mexicano se beneficia pues, “La salida de trabajadores mexicanos a los Estados Unidos constituye una importante válvula de escape para la economía mexicana.”<sup>3</sup> Es decir, la escasez de empleos en México se compensa en alguna medida con la salida de mexicanos hacia los Estados Unidos; es importante asumir entonces, que la migración es *necesaria*, y como ya ha sido mencionado, imparable, por lo que resulta vital que México y Estados Unidos pacten un Acuerdo Migratorio, para que por lo menos, el cruce y la estancia en los Estados Unidos, resulte ser un evento menos traumático que muchas veces termina en tragedia, para los inmigrantes indocumentados.

La migración reporta beneficios: “De acuerdo con el Estudio Binacional, las remesas<sup>4</sup> alcanzaron un valor de entre 2.5 y 3.9 mil millones de dólares en el año 1995, lo cual equivale a más de la mitad (57%) de las divisas disponibles por

---

<sup>3</sup> HERRERA-LASSO, Luis, y Gustavo Mohar, “Seguridad y cooperación en la frontera norte de México”, en *México en el mundo “2002: cambio y continuidad en la política exterior de México*, Primera Edición, México, Editorial Planeta/ITAM, 2002, p 145.

<sup>4</sup> Transferencia monetaria hecha por los migrantes a sus lugares de origen.

inversión extranjera...”<sup>5</sup> En el año 2002 este porcentaje fue de 9,814.5 millones de dólares<sup>6</sup> y en el 2006 esta cifra llegó a 23,053.8 millones de dólares.<sup>7</sup> Tan importante es esta entrada de divisas para nuestro país que “Para muchos hogares las remesas se convierten en un factor determinante del ingreso familiar.”<sup>8</sup>

Del lado norteamericano, la migración también tiene efectos positivos, se benefician “...los estadounidenses que poseen capital y tierras agrícolas, así como los consumidores estadounidenses.”<sup>9</sup> Además, “Los inmigrantes aportan anualmente 10,000 millones de dólares (MDD) a la economía estadounidense, como mercado de consumo o mediante la creación de bienes y la prestación de servicios abaratados por su mano de obra.”<sup>10</sup>

Todo lo anterior nos permite apreciar que el proceso de negociación del Acuerdo Migratorio Integral de 2001, es un tema de gran importancia, para los internacionalistas y para la sociedad en general; especialmente para aquellos que se preguntan: ¿quién tiene derecho a trabajar? y ¿por qué hay que arriesgar la vida para hacerlo?

---

<sup>5</sup> TUIRAN, Rodolfo, *Migración México-Estados Unidos presente y futuro*, Primera Edición, México, Consejo Nacional de Población, 2000, p 91.

<sup>6</sup> Informe anual de Banco de México, editado en 2003.

<sup>7</sup> Informe anual de Banco de México, editado en 2007.

<sup>8</sup> *La nueva era de las migraciones. Características de la migración internacional en México*, Primera Edición, México, Secretaría de Gobernación, Consejo Nacional de Población, p 90.

<sup>9</sup> TUIRAN, Rodolfo, op. cit., p 92.

<sup>10</sup> HERNÁNDEZ G, Joel, “La legislación migratoria de Estados Unidos y la defensa constitucional de los trabajadores indocumentados”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, número 53, (febrero 1998), p 10.

La migración es la historia que seguirá repitiéndose en el tiempo; el cruce de la frontera es un camino conocido. En palabras de Rigoberta Menchú: "...hasta los caminos nos enseñan. Un camino viejo es camino que queda siempre. Resume mucha historia..."<sup>11</sup>

El objetivo de este trabajo es analizar el proceso de negociación del Acuerdo Migratorio Integral del 2001, para poder determinar si este era viable y su negociación acertada.

En virtud de su objetivo, este trabajo plantea las siguientes hipótesis como medio para obtener una respuesta. ¿Se hubiera concretado el Acuerdo Migratorio Integral con los Estados Unidos, si los acontecimientos del 11 de septiembre no hubieran ocurrido? y, ¿cuáles fueron los factores que no permitieron su realización, independientemente del evento del 11 de septiembre?

El tema del presente trabajo, cuya metodología es deductiva, se desarrollará en cuatro capítulos. El primer capítulo define el marco teórico-conceptual: Se establece la definición del término Acuerdo Migratorio Integral; las teorías del Realismo y de la Interdependencia, que son útiles para fundamentar desde sus perspectivas la relación México-Estados Unidos durante el periodo estudiado; se describe el Programa Bracero y una breve historia de la legislación inmigratoria norteamericana, misma que sirve a este trabajo como antecedente general.

---

<sup>11</sup> SOLÍS, Camarena, J.C. Fernando, *México: Una política con sentido humanitario*, Primera Edición, México, Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Migración, 1992, p 27.



El segundo capítulo se titula: “Vicente Fox, George Bush y el Acuerdo Migratorio Integral”, contiene una panorámica de los acontecimientos previos y posteriores al 11 de septiembre con relación al Acuerdo Migratorio Integral, así como las reacciones de los gobiernos de México y Estados Unidos respectivamente.

El tercer capítulo denominado “Análisis, tendencias y propuestas del Acuerdo Migratorio Integral” presenta un análisis de cada punto del contenido de este Acuerdo, así como las posibilidades que tiene México en la actualidad para concretar un nuevo Acuerdo Migratorio con los Estados Unidos, de la misma naturaleza del presentado en el 2001.

Por último, en el capítulo cuarto llamado “El Congreso y la legislación estadounidense”, muestra la relación entre el Congreso, la Constitución y el Acuerdo Migratorio Integral, así como los aspectos generales de una importante ley vinculada a la inmigración en los Estados Unidos; a saber, el “Acta Patriota” de 2001, vigente en la actualidad, y considerada por algunos violatoria de los derechos civiles de los extranjeros.

## **CAPITULO I.**

### **Marco teórico-conceptual: Definición de acuerdo migratorio integral; la teoría del Realismo Político; la teoría de la Interdependencia, el Programa Bracero y Breve historia de la legislación inmigratoria norteamericana.**

Para analizar el proceso de negociación del Acuerdo Migratorio Integral (AMI) propuesto por México a los Estados Unidos en el 2001, es necesario hacer referencia a un fundamento teórico que lo enmarque y sustente. El caso de la relación México-Estados Unidos en torno al asunto migratorio puede ser analizado desde la perspectiva de la teoría del Realismo Político, así como desde la perspectiva de la teoría de la Interdependencia.

En el mismo orden de ideas, es necesario analizar el proceso histórico de la relación de ambos países tomando como antecedente el Programa Bracero, pues de esta forma podemos apreciar las similitudes y diferencias que existen entre el Programa mencionado y el AMI propuesto en el 2001, lo que nos permitirá entender las razones por las cuales el primero pudo ser concretado, pero no el segundo.

#### **1.1.- Definición de acuerdo migratorio integral.**

En primera instancia, el marco teórico-conceptual nos obliga a establecer qué es un acuerdo migratorio integral. La definición de migración nos dice que se trata de “movimientos de población de una región a otra o de un estado a otro. La

*inmigración* es el movimiento visto desde el estado receptor, mientras que los movimientos de población hacia fuera de un país se llaman *emigración*.”<sup>12</sup> Y continúa diciendo que “el término *migración* indica un desplazamiento voluntario de un país a otro y no se refiere a poblaciones removidas por la fuerza o transferidas por Tratado.”<sup>13</sup>

Los mismos autores definen Tratado como “un acuerdo formal u obligación contractual entre Estados soberanos, que establece, define o modifica obligaciones y derechos mutuos”<sup>14</sup>

Por otra parte, El Diccionario Jurídico Espasa refiere que el “Tratado es un acuerdo internacional de voluntades que, en otros términos, es un acuerdo celebrado entre sujetos jurídicos del orden internacional y desde el punto de vista de su denominación, es indiferente que sean calificados como Tratados, acuerdos, acuerdos simplificados, protocolos, convenios, convenciones, etc.”<sup>15</sup>

Por último, la definición de la palabra *integral* nos dice que se trata de lo “que contiene todas las partes o aspectos de la cosa tratada”<sup>16</sup>

---

<sup>12</sup> PLANO Jack C. y Roy Olton, *Diccionario de las Relaciones Internacionales*, México, Editorial Limusa, S.A. Segunda reimpresión, 1980 p 32.

<sup>13</sup> Ídem.

<sup>14</sup> *Ibidem.*, p 13.

<sup>15</sup> *Diccionario Jurídico Espasa*, Madrid, España, Fundación Tomás Moro/Espasa Calpe, S.A. 1998, p 75.

<sup>16</sup> *Diccionario Práctico de la Lengua Española*, Barcelona, España, Ediciones Grijalbo, S.A., Primera edición, 1998, p 536.

A partir de las anteriores definiciones podemos formular una propia: Un acuerdo migratorio integral es un tratado internacional celebrado entre sujetos jurídicos del orden internacional, cuyo propósito es convenir en determinadas disposiciones acordadas voluntariamente, mismas que deberán abarcar todos los aspectos existentes para regular los movimientos migratorios que se lleven a cabo entre los países firmantes.

## 1.2.- La teoría del Realismo Político.

Después de la Segunda Guerra Mundial, en un mundo devastado por la guerra, y a partir del fracaso de la teoría Idealista, cuyo eje central es la cooperación proveniente de la buena voluntad: "...se hace necesario volver a las ideas de seguridad nacional y de fuerza militar como soportes de la diplomacia"<sup>17</sup> Por lo que "el movimiento se produce a los dos lados del Atlántico, si bien su mayor desarrollo tiene lugar en los Estados Unidos, debido a la situación hegemónica que este país adquiere a raíz de la Segunda Guerra Mundial"<sup>18</sup>

El Realismo Político ha sido característico de la política internacional de los Estados Unidos, y por lo tanto, esta teoría es utilizada en su relación con todos los países, incluyendo a México, "De ahí la frecuencia con que se habla del realismo político norteamericano como una de las corrientes de pensamiento internacional

---

<sup>17</sup> DEL ARENAL, Celestino, *Introducción a las Relaciones Internacionales*, México, REI México, Primera edición, 1993, p 103.

<sup>18</sup> Ídem.

más influyentes en el desarrollo de las relaciones internacionales como teoría y disciplina científica.”<sup>19</sup>

La concepción realista “...pretende comprender el mundo tal como es y no cambiarlo”<sup>20</sup> No es necesario considerar lo que debiera ser, el realismo político únicamente se ocupa de lo que es. Con relación al idealismo, Del Arenal dice que “La cooperación es posible, pero sólo cuando sirve a los intereses del Estado.”<sup>21</sup> Cooperación y conflicto coexisten, pero siempre en función del poder. Del Arenal, citando a Morgenthau nos dice que existen “...dos nociones claves e interrelacionadas del realismo político norteamericano, el poder y el interés nacional. El interés definido en términos de poder proporciona continuidad y unidad a las distintas políticas exteriores de los diferentes Estados, haciendo posible la evaluación e interpretación de las acciones de los estadistas, no sólo a lo largo de la historia, sino igualmente en la actualidad y de cara al futuro.”<sup>22</sup>

Entendemos entonces que el realismo político se manifiesta como capaz de predecir, a partir del poder y del interés, el devenir político de los Estados. Siguiendo a Morgenthau, este autor define el poder de la siguiente manera: “Cuando nos referimos al poder hablamos el dominio del hombre sobre las mentes

---

<sup>19</sup> DEL ARENAL, Op. Cit., p 103.

<sup>20</sup> Ibidem., p 104.

<sup>21</sup> Ibidem., p 128.

<sup>22</sup> Ibidem., p 135.

y las acciones de otros hombres”<sup>23</sup> O lo que es lo mismo, el sometimiento total del más débil por el más fuerte.

El interés nacional es también un concepto fundamental del realismo: “...es el objetivo supremo, intangible y sagrado que guía la lucha por el poder.”<sup>24</sup> En el mismo sentido, “...esa lucha constante y perpetua por el poder que caracteriza la política se puede materializar a través de tres tipos de política internacional, según se busque conservar el poder, incrementar el poder o demostrar el poder. Estos tipos a los cuales se reduce toda la política internacional son: la política de *statu quo*, la política imperialista y la política de prestigio”<sup>25</sup>

Se desprende de lo anterior, que Estados Unidos, dentro del marco de la teoría realista, y de la negociación en el 2001 del AMI con México -misma que no prosperó- utilizó, entre otros elementos, el primer tipo de la política internacional mencionada, es decir, una política de *statu quo*, la cual le permitió mantener el control de sus políticas inmigratorias con su vecino del sur a pesar de las presiones ejercidas por los negociadores mexicanos, como se verá más adelante.

Una vez asentado que las premisas fundamentales del realismo político son el poder y el interés nacional, mencionaremos sus características más importantes:

- 1) “El realismo, dado su pesimismo antropológico, niega la posibilidad de progreso. Para los realistas, el nombre del juego es política de poder, siempre

---

<sup>23</sup> Ídem.

<sup>24</sup> Ibidem., p 136.

<sup>25</sup> Ibidem., p 137.

ha sido y siempre lo será.”<sup>26</sup> El poder es visto como un instinto básico del que es imposible sustraerse. 2) “En comparación con los idealistas, los realistas tienen una visión más determinista del proceso histórico, por lo que reconocen menos margen de actuación al obrar humano de cara al establecimiento de un orden internacional.”<sup>27</sup>

Esta característica nos indica que el pensamiento lógico es un elemento siempre presente en el juego realista. 3) “No existe una armonía natural de intereses entre los Estados. Los realistas ven los Estados en una situación de competición constante, ya que son incapaces de generar una mínima confianza entre si, que les permita escapar a esta situación.”<sup>28</sup> Estamos de acuerdo con el autor, debido a que, aquello que le conviene a un Estado, seguramente, o por lo menos, en la mayoría de los casos, perjudica al otro. 4) “El realismo establece una clara distinción entre los códigos de moral del individuo y del Estado. El hombre de Estado, en cuanto defensor de la comunidad nacional, no está limitado en su actuación por las normas éticas y morales que rigen a los particulares”<sup>29</sup> Se asienta entonces que cualquier acción, sin importar su naturaleza, es aceptable, pues el fin justifica los medios, entendiendo que el fin es el poder.

Al llegar a este punto, podemos establecer que la relación México-Estados Unidos puede analizarse desde la concepción realista a través de la historia en general, y

---

<sup>26</sup> Ibidem, p 110.

<sup>27</sup> Idem.

<sup>28</sup> Idem.

<sup>29</sup> Idem.

durante el proceso de negociación del AMI del 2001, en particular, Este proceso, como se verá más adelante, se llevó a cabo a partir de propuestas mexicanas, pero la toma de decisiones se reservó a los Estados Unidos, cuyo interés nacional en ese momento no concordaba con las aspiraciones mexicanas, de tal manera que un asunto considerado bilateral, por tratarse de una frontera común, fue resuelto de forma unilateral, sustentándose de esta forma una premisa fundamental de la teoría realista.

### 1.3.- La teoría de la Interdependencia.

Como contraparte de la teoría del realismo, los teóricos de la interdependencia...”no sólo ponían en duda conceptos y presupuestos centrales; también se afirmaba que aunque el realismo era un marco analítico valioso que orientaba la investigación y ofrecía hipótesis iniciales, no era una teoría muy elaborada de la política mundial porque servía más para sugerir preguntas que para generar respuestas sobre el comportamiento de los Estados en condiciones determinadas.”<sup>30</sup>

A pesar de que lo anterior establece que para los teóricos de la interdependencia, su enfoque permite al análisis de la política internacional un mayor margen de acción, podemos apreciar que ambas teorías -tanto el realismo como la

---

<sup>30</sup> TORRES, Blanca, “Introducción”, en *Interdependencia: ¿Un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?*, México, El Colegio de México, Primera edición, 1990, p 4.



interdependencia- pueden utilizarse simultáneamente para analizar el proceso de negociación del AMI del 2001.

Uno de los puntos fundamentales del realismo político atacado por los teóricos de la interdependencia -Keohan y Nye- como nos señala Torres, es "...que el realismo viera en el estado-nación la unidad básica para el análisis de la política internacional y que le considerara un actor unitario."<sup>31</sup> Estamos de acuerdo con Keohan y Nye, pues la importancia del papel de los actores no estatales en la política internacional, crece día con día, como es el caso de las empresas transnacionales.

Según Keohan y Nye, la interdependencia se define como "...*dependencia mutua*, es decir una situación en la que los participantes se veían afectados de manera cada vez más costosa, por las acciones de otros. También rechazamos la idea de que la interdependencia pudiera proporcionar beneficios mutuos."<sup>32</sup>

Como se aprecia, interdependencia no significa ayuda mutua. Los mismos autores continúan diciendo: "Desde nuestro punto de vista las relaciones interdependientes siempre tendrán un costo, ya que limitan la autonomía; pero es imposible saber *a priori* si los beneficios de esa relación serán mayores que los costos. Ello dependerá de los valores que manejen los actores y de las

---

<sup>31</sup> Ibidem., p 9.

<sup>32</sup> KEOHANE, Robert E., "El concepto de interdependencia y el análisis de las relaciones asimétricas", en *Interdependencia: ¿un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?*, México, El Colegio de México, Primera edición, 1990, p 63.

características de la relación. Nada garantiza que las relaciones denominadas por nosotros “interdependientes” sean de beneficio mutuo.”<sup>33</sup>

En efecto, la relación interdependiente puede resultar costosa. En el caso de México-Estados Unidos y en términos generales, el costo podría considerarse mayor para el primer país; lo que nos lleva a considerar que “...los efectos de la interdependencia dependerán de la capacidad relativa de negociación de los participantes y de la naturaleza de las transacciones.”<sup>34</sup> En este punto debemos considerar que México no tenía -durante el proceso de negociación del AMI del 2001- la suficiente capacidad de negociación, pues no contaba con algo significativo que ofrecer a cambio del AMI; además, la naturaleza de la transacción no puede ser considerada sino, compleja.

La interdependencia, como nos dice Urquídi, “...puede ser vertical (Norte-Sur), o puede ser horizontal (Norte-Norte)...”<sup>35</sup> Por lo que podemos decir que la interdependencia México-Estados Unidos es asimétrica, bilateral y vertical.

Tenemos, por otra parte, que García y Griego propone hacer una adaptación de la teoría del realismo para explicar la relación bilateral con relación al tema migratorio. “De acuerdo con este modelo, caben varias hipótesis sobre el resultado de un conflicto bilateral o de una negociación entre México y Estados Unidos,

---

<sup>33</sup> Ibidem., pp. 63-64.

<sup>34</sup> URQUÍDI, Víctor, “Bases de una mayor integración económica entre México y Estados Unidos” en *Interdependencia: ¿un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?*, México, El Colegio de México, Primera edición, 1990, pp. 20-21.

<sup>35</sup> Idem.

Primera, que Estados Unidos puede ganar todas las negociaciones o conflictos con México, dentro y fuera del ámbito de la migración”<sup>36</sup> Estamos de acuerdo con el autor, debido a la superioridad de los factores de poder norteamericano, y así lo ha demostrado la historia.

El mismo autor continúa diciendo que “Estados Unidos, no necesariamente amenazaría con la intervención militar ni tampoco vincularía temas para obtener resultados a su favor en todos sus conflictos con el estado más débil, pero haría lo necesario para ganar todos los conflictos que le son importantes y aceptaría perder en conflictos de interés secundario cuando el costo de utilizar su mayor fuerza fuera demasiado alto.”<sup>37</sup> La inmigración es un tema relevante para los Estados Unidos por lo que no estuvieron dispuestos a ceder terreno a favor de México en este campo.

Concretando, tanto la teoría del realismo como la teoría de la interdependencia nos muestran que México se encontraba en una posición de desventaja en relación a los Estados Unidos, para la consecución del AMI del 2001; por lo que el resultado de dicha negociación le ha dado la razón a ambas teorías.

---

<sup>36</sup> GARCÍA Y GRIEGO, Manuel, “El comienzo y el final: la interdependencia estructural y dos negociaciones sobre braceros”, en *Interdependencia: ¿un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?* México, El Colegio de México, Primera edición, 1990, p 99.

<sup>37</sup> Idem.

#### 1.4.- El Programa Bracero.

Antecedente importante del AMI de 2001 es el Programa Bracero, mismo que "...fue un acuerdo binacional entre los gobiernos de México y Estados Unidos; el gobierno mexicano administraba el reclutamiento y la transportación de los trabajadores hasta la frontera y el gobierno de los Estados Unidos administraba la negociación de contratos con los granjeros y rancheros locales."<sup>38</sup>

Previos al Programa Bracero, sucedieron acontecimientos importantes, como relatan Julián Samora y Jorge Bustamante. "La aplicación de cuotas para otros inmigrantes, que no eran mexicanos, entonces hicieron de este país, el gran proveedor de mano de obra para el desarrollo del Suroeste (1880-1920)."<sup>39</sup>

Posteriormente, relatan los autores: "Por lo tanto, el desarrollo económico del Suroeste; la ausencia de cuotas de inmigración para México; la Revolución mexicana; el fácil acceso a la frontera y la demanda de mano de obra barata; todo lo anterior se relaciona al tremendo incremento de inmigración mexicana a los Estados Unidos durante este periodo."<sup>40</sup>

"El Programa Bracero fue creado por acuerdo de los gobiernos de México y Estados Unidos, el 23 de julio de 1942"<sup>41</sup> Podemos resumir los hechos de la siguiente manera: "La migración mexicana hacia Estados Unidos se reinició de

---

<sup>38</sup> GRISWORLD Del Castillo,, Richard, *Aztlán recuperada: una historia política y cultural desde 1945*, México, CISAN/UNAM, 1996, p 19.

<sup>39</sup> SAMORA Julián y Jorge BUSTAMANTE, *Mexican Immigration and American labor demands*, France University or Notre Dame /Brooklyn College Center for Migration Studies, 1970, p 7, traducción propia.

<sup>40</sup> Idem, traducción propia.

<sup>41</sup> Ibidem, p 20, traducción propia.

manera importante como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial después de haberse paralizado durante la recesión económica de los años treinta.”<sup>42</sup> La escasez de trabajadores locales llevó a los agricultores organizados del suroeste de Estados Unidos a presionar a su gobierno demandando un programa de gran escala para contratar mano de obra mexicana que cultivara los campos.<sup>43</sup> “Como consecuencia, las autoridades norteamericanas iniciaron de inmediato gestiones con el gobierno de México con el fin de llegar a un acuerdo.”<sup>44</sup>

Encontramos aquí una diferencia fundamental entre el Programa Bracero y el AMI: Estados Unidos dio el primer paso y propuso el Programa Bracero pues eran los norteamericanos quienes necesitaban a los trabajadores mexicanos; el AMI fue una iniciativa mexicana.

Señala Vereá Campos que México “...se resistió en un principio”<sup>45</sup> a la propuesta estadounidense. “Sin embargo, el gobierno de México consideró los aspectos positivos de un posible programa: una importante participación en el acuerdo de gobierno a gobierno; la agricultura mexicana se podría beneficiar con los conocimientos que adquirieran los braceros durante su estancia en el país del norte; se presentaba una oportunidad de participar significativamente con los

---

<sup>42</sup> VERA Campos, Mónica, *Entre México y Estados Unidos: los indocumentados*, México, Ediciones El Caballito, S.A., 1982, p 22.

<sup>43</sup> VERA Campos, op. cit., p 23.

<sup>44</sup> *Ibidem*, p 23

<sup>45</sup> *Idem*.

aliados en la guerra; y a través de los ingresos de los braceros, entraría al país una cantidad importante de divisas.”<sup>46</sup>

“Las principales disposiciones del acuerdo Estados Unidos-México para el Programa Bracero fueron: Los trabajadores mexicanos no desplazarían a los trabajadores domésticos, únicamente cubrirían la escasez de trabajadores (locales). Los reclutas estarían exentos del servicio militar, y la discriminación no estaría permitida. Los gastos de viaje redondo de transportación del trabajador estaban garantizados, así como los gastos que se hicieran durante el camino. La contratación se haría en base a un contrato escrito entre el trabajador y el empleador y el trabajo se llevaría a cabo exclusivamente para la agricultura. Los braceros serían libres de comprar cualquier mercancía en los establecimientos de su elección. La vivienda y las condiciones sanitarias serían las adecuadas. Se deduciría el 10% de sus ingresos para depositarse en un fondo de ahorro pagadero al trabajador a su retorno a México. El trabajo estaba garantizado por tres cuartos de su duración en el contrato. Los salarios serían iguales a los que prevalecieran en el área de empleo, pero en ningún caso podría ser de menos de 30 centavos por hora.”<sup>47</sup>

El Programa Bracero fue acordado rápidamente, a diferencia del AMI, cuya negociación inició en 2001, y al día de hoy, México no ha logrado una resolución definitiva. Richard Craig nos dice que “Considerando la importancia del acuerdo

---

<sup>46</sup> Idem.

<sup>47</sup> SAMORA, Julián, y Jorge BUSTAMANTE, op. cit., p 21, traducción propia.

original, los representantes mexicanos y estadounidenses obtuvieron un producto terminado en un breve periodo de 10 días...(el acuerdo) fue revisado en 1943 y reformado varias veces durante su historia de cinco años. El acuerdo de 1942 sirvió de piedra angular a la importación de mano de obra mexicana desde 1942 hasta 1947.”<sup>48</sup>

“La declaración de los principios fundamentales del acuerdo de 1942 estableció cuatro estándares que servirían de guía general al Programa Bracero durante sus 20 años<sup>49</sup> de historia.”<sup>50</sup>

Por otra parte, nos dicen Samora Y Bustamante que “La Segunda Guerra Mundial terminó, pero no la medida de emergencia tomada durante la misma, (es decir el Programa Bracero) Por medio de varias extensiones la medida de guerra duró 22 años, terminando el 31 de diciembre de 1964.”<sup>51</sup>

Finalmente, los mismos autores apuntan que “El Programa Bracero no cumplió con una de las metas que concibió el gobierno mexicano, a saber, la discriminación y la explotación del trabajador mexicano.”<sup>52</sup>

---

<sup>48</sup> CRAIG, Richard, *The Bracero Program: Interest groups and foreign policy*, Austin, United States, University of Texas Press, Printed by Capital Printing Company, 1971, p 42, traducción propia.

<sup>49</sup> Cabe aclarar que la duración del Programa Bracero fue de 22 años.

<sup>50</sup> CRAIG, Richard, op. cit., p 43, traducción propia.

<sup>51</sup> SAMORA, Julián y Jorge BUSTAMANTE, op. cit., p 22, traducción propia.

<sup>52</sup> Idem, traducción propia.

## 1.5.- Breve historia de la legislación inmigratoria norteamericana.

“Los movimientos migratorios hacia América durante los siglos XIX y XX abarcan tres periodos bien definidos: de 1820 a 1896, de 1896 a 1921 y de 1921 hasta nuestros días.”<sup>53</sup>

“No hay estadísticas precisas con respecto al número total de inmigrantes admitidos en los Estados Unidos a lo largo de sus doscientos años. Las primeras estadísticas oficiales se registraron hasta 1819.”<sup>54</sup> A partir de ese mismo año “...las leyes promovidas por el Congreso estimularon la inmigración.”<sup>55</sup> Estas leyes pidieron mejorar las condiciones del transporte marítimo utilizado para hacer llegar contingentes de inmigrantes a los Estados Unidos.”<sup>56</sup>

“La primera legislación que con propiedad se puede llamar restrictiva por establecer control sobre la admisión de inmigrantes a los Estados Unidos, fue aprobada por el Congreso en 1875.”<sup>57</sup>

Relata Bustamante que: “En 1903, el Congreso promulgó una nueva ley de inmigración general destinada –en primer lugar- a la codificación de las leyes ya existentes, pero en la cual se añadían categorías de excluibles tales como

---

<sup>53</sup> ADAMS Willi, Paul, *Los Estados Unidos de América*, México Siglo XXI, 1992, p 170.

<sup>54</sup> BUSTAMANTE, Jorge, *La inmigración indocumentada en los debates del Congreso de los Estados Unidos*, Estudios I, México, Centro Nacional de Información y Estadísticas del Trabajo, 1978, p 19.

<sup>55</sup> VERA Campos, Mónica, *Entre México y Estados Unidos: los indocumentados*, México, Ediciones El Caballito, S.A., 1982, p 16.

<sup>56</sup> BUSTAMANTE, Jorge, *op. cit.*, p 23.

<sup>57</sup> *Ibidem*, p 25.



epilépticos, limosneros profesionales y anarquistas o personas que creen y promueven la caída por fuerza o violencia del gobierno de los Estados Unidos, o de toda forma de ley, o el asesinato de funcionarios públicos.”<sup>58</sup>

“La ley de inmigración de 1907 autorizó al presidente a establecer acuerdos internacionales para reglamentar la inmigración, elevó el impuesto migratorio a cuatro dólares y añadió las categorías de excluibles a imbéciles, débiles mentales, a personas con defectos físicos y mentales, tuberculosos y mujeres con propósitos inmorales.”<sup>59</sup>

“La ley de 1917 dejó sentadas nuevas restricciones al declarar inadmisibles a personas originarias de ciertas zonas de China, toda India, Persia, Birmania, Siam y los Estados malayos, Parte de Rusia, parte de Arabia, parte de Afganistán, la mayor parte de las Islas de Polinesia..”<sup>60</sup>

“En 1921 se hizo la “ley de cuotas”, en esta el número de inmigrantes de cualquier nacionalidad a los Estados Unidos se limitó a un 3% del total de personas nacidas en el extranjero –una nacionalidad específica- que estuvieran viviendo en los Estados Unidos desde 1910...en 1924, esta ley fue sustituida por la segunda ley de cuotas.”<sup>61</sup>

---

<sup>58</sup> Ibidem, p 26.

<sup>59</sup> VERA, Mónica op. cit., p 18.

<sup>60</sup> BUSTAMANTE, Jorge op. cit., p 29.

<sup>61</sup> Ibidem, p 28.

“En 1924 la ley estableció la necesidad de emitir visas de inmigración antes de entrar a los Estados Unidos”<sup>62</sup> Las restricciones siguieron en aumento y “...dos días después de la aprobación de esta ley de 1924, se creó la Patrulla Fronteriza de Inmigración.”<sup>63</sup>

Como hemos mencionado, el primer Programa Bracero inició en 1942, En relación a nuestro país, la situación en los siguientes años fue la siguiente:“ Durante varias décadas a partir de la presidencia de Miguel Alemán Valdez (1946-1942) el gobierno de México se caracterizó por una actitud de encubrir las desdichas de los trabajadores migratorios en Estados Unidos a partir de la noción de que su emigración era algo bueno para el país. Algo que había que alentar o preservar porque aliviaba las presiones sobre el gobierno y la sociedad que producían la pobreza, el desempleo y la injusta distribución de la riqueza, sobre los sectores de la población y sobre las regiones del país de donde provenían los migrantes que se iban a buscar trabajo a Estados Unidos.”<sup>64</sup>

Se trata de la llamada “válvula de escape, que llegó a ser la base para el desarrollo de una ideología que se hizo predominante en los círculos del gobierno de México. Como tal oscureció las realidades de la explotación y de la abierta

---

<sup>62</sup> Ibidem, p 29.

<sup>63</sup> Idem.

<sup>64</sup> BUSTAMANTE, Jorge, *Espaldas Mojadas: materia prima para expansión del capital norteamericano*, México, El Colegio de México, Cuadernos del CES, núm. 9, 1975, p 39.

violación de los derechos humanos y laborales de los inmigrantes mexicanos en Estados Unidos a través de todo el periodo de braceros.”<sup>65</sup>

“Cerrando la brecha entre el acuerdo bracero original y el de 1951, se encuentra el programa para el trabajo mexicano de 1948 hasta 1951.”<sup>66</sup>

“En 1951, el Congreso aprobó la Ley Pública 78, con la que se agregó el título V al Acta de Agricultura de 1949, y que sirvió como la base estatutaria para la contratación de braceros hasta que expiró en diciembre de 1964. Bajo sus disposiciones, los Estados Unidos estaban específicamente autorizados para negociar un acuerdo con México a fin de admitir mexicanos como trabajadores del campo. La Ley Pública 78 restringía el uso de braceros a lugares en que la Secretaría del Trabajo certificara que 1) Existiera carencia de trabajadores locales; 2) El empleador que buscaba braceros, hubiera intentado sin éxito, contratar trabajadores nativos bajo sueldos y horarios comparables a los que se ofrecía a los mexicanos, y 3) El uso de braceros no afectara los salarios y las condiciones de trabajo de los trabajadores locales.”<sup>67</sup>

---

<sup>65</sup> BUSTAMANTE, Jorge, *Las relaciones México-Estados Unidos después del 11 de septiembre: la cuestión migratoria*, Ponencia presentada en la Feria Internacional del Libro, Guadalajara, en la sección de mesas de trabajo sobre Estudios Chicanos y temas Afines, Noviembre 28 de 2001, p 9.

<sup>66</sup> CRAIG, Richard, *The Bracero Program: interest groups and foreign policy*, Austin, United States, University of Texas Press, Printed by Capital Printing Company, 1971, p 53, traducción propia.

<sup>67</sup> Ibidem, p 4, traducción propia.

En 1952, el que podríamos llamar tercer Programa Bracero "...se convirtió en un componente permanente en el trabajo del campo de los Estados Unidos y en su relación con México."<sup>68</sup>

Es importante mencionar que "Bajo los términos de la Ley Pública 78 y su respectivo acuerdo internacional, más de 4 millones de trabajadores del campo mexicanos fueron legalmente empleados en los Estados Unidos durante 14 años."<sup>69</sup>

Con la Ley Pública 78, "La Secretaría del Trabajo estaba autorizada a establecer y operar los centros de recepción (de braceros) cerca de la frontera mexicana a fin de recibirlos así como de darle alojamiento mientras que se hacían los arreglos necesarios para su contratación o para su salida de los Estados Unidos."<sup>70</sup>

Este es el fin en la historia de la contratación legal en masa de trabajadores del campo a los Estados Unidos. En palabras de Craig "Cuando la Ley Pública 78 expiró en diciembre 31 de 1964, expiró también un periodo de 22 años de contratación de braceros de gran escala."<sup>71</sup>

---

<sup>68</sup> Ibidem, p 73, traducción propia.

<sup>69</sup> Ibidem, p 5, traducción propia.

<sup>70</sup> Idem, traducción propia.

<sup>71</sup> CRAIG, Richard, op. cit., p 150, traducción propia.

“Los simpatizantes en el Congreso del trabajo bracero hablaban en serio, cuando en 1963, prometieron que no harían esfuerzos futuros para extender la vigencia de la Ley Pública 78.”<sup>72</sup>

Posteriormente en 1986, “...siendo presidente de México Miguel de la Madrid Hurtado, se llevó a cabo en Estados Unidos la ley conocida en México como Simpson-Rodino, cuyo nombre oficial es Immigration Reform and Control Act of 1986 (IRCA). Esta ley fue promovida, principalmente, por el Senador Alan K. Simpson del estado de Wyoming. La IRCA tuvo como objetivo reducir la inmigración ilegal a territorio estadounidense mediante tres estrategias, la primera fue mediante la regularización de la situación migratoria de los mexicanos que se encontraban en forma indocumentada en los Estados Unidos y la implementación de programas especiales para trabajadores agrícolas; la segunda estrategia se llevó a cabo mediante la sanción económica a aquellos empleadores norteamericanos que contratasen indocumentados, la tercera estrategia se pretendió realizar por medio de una mayor vigilancia en la franja fronteriza con México a través del incremento de mil nuevos miembros de la Patrulla Fronteriza y mediante la construcción de una barrera inexpugnable para quienes quisieran entrar en forma subrepticia a pie o en vehículo en siete ciudades de la frontera con México: San Diego, El Centro, Yuma, El Paso, Del Río, Laredo Y McAllen.”<sup>73</sup>

---

<sup>72</sup> Ibidem, p 196, traducción propia.

<sup>73</sup> BUSTAMANTE, Jorge, *Las relaciones México-Estados Unidos después del 11 de septiembre: la cuestión migratoria*, Ponencia presentada en la feria Internacional del Libro, Guadalajara, en la sección de mesas de trabajo sobre Estudios Chicanos y Temas Afines, Noviembre 28 de 2001, p 9.

Poco después, “Durante la administración del presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) se cayó en la cuenta que cualquier grado de libertad de acción que se hubiera podido tener para negociar con Estados Unidos en la cuestión migratoria, se vio prácticamente perdido muy al principio de su administración...un ejemplo del grado hasta el cual el presidente Zedillo se vio inhibido en esta cuestión, fue cuando la Operation Gate Keeper, conocida en español como la Operación Guardián, empezó a producir muertes de migrantes. Esta operación diseñada por la policía fronteriza de Estados Unidos tuvo por objetivo, no impedir la entrada de migrantes indocumentados a territorio estadounidense, como sería el papel de la ley, sino el desviar su entrada fuera de la vista de las zonas urbanas como la de San Diego, hacia el este, en donde el terreno fuera tan accidentado y peligroso que quienes quisieran entrar sin la inspección debida, desistieran de su intento y ya no entraran sin la documentación migratoria correspondiente a territorio de los Estados Unidos.”<sup>74</sup>

Actualmente, México no cuenta ni con un Acuerdo de amnistía, ni con un Acuerdo de regularización para los inmigrantes indocumentados en el vecino país del norte. Tampoco cuenta con un programa para trabajadores temporales. “En cuanto a Estados Unidos, el programa de regularización migratoria le permitiría ejercer un mayor control sobre el gran número de indocumentados de origen mexicano que radican y trabajan en forma ilegal en ese país.”<sup>75</sup>

---

<sup>74</sup> Ibidem, p 45

<sup>75</sup> Ibidem, p 60.

De todo lo anterior podemos concluir de la siguiente manera: La Ley Pública 78 daba fundamento legal a la contratación de braceros, por medio de la Secretaría del Trabajo de los Estados Unidos; por lo tanto en el 2001, durante la negociación del AMI, México ya no contaba con esa legislación para poder acordar con los Estados Unidos un programa de trabajo temporal para sus ciudadanos en aquel país, situación que prevalece en la actualidad, y por lo tanto no existen en este momento posibilidades inmediatas para que México cuente con un programa temporal de trabajo en los Estados Unidos, y de ese modo dar algún alivio a la situación laboral en nuestro país.

## **CAPITULO II.**

### **Vicente Fox, George Bush y el Acuerdo Migratorio Integral.**

Este capítulo describe las circunstancias en torno a la relación de los presidentes Vicente Fox y George Bush en el año 2001, así como la participación que tuvo el entonces Ministro de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda, quien fungió como factor determinante para que el Acuerdo Migratorio Integral fuera propuesto por el gobierno de México; lo cual permite conocer el contexto general en que esta negociación dio inicio, y cuál fue su curso hasta poco después de los acontecimientos del 11 de septiembre, en que la relación “especial” de los presidentes mencionados entra en crisis.

#### **2.1.- Acontecimientos previos al 11 de septiembre.**

“Desde su elección el dos de julio de 2000, el presidente Vicente Fox, expresó su intención de poner al día la política exterior en concordancia con los nuevos tiempos en la política mexicana y con los cambios ocurridos en el escenario internacional en el curso de los últimos años.”<sup>76</sup> Podemos entender que el interés de Vicente Fox en el tema migratorio fue genuino pues “...La primera recepción que dio en Los Pinos, dos días después de tomar posesión, fue para

---

<sup>76</sup> HELLER, Claude, “Los principios de la política exterior a la luz del nuevo contexto internacional”, en *México en el mundo 2002: cambio y continuidad en la política exterior* de México, Primera Edición, México, Editorial Planeta/ITAM, 2002. p 77.



reunirse con un nutrido grupo de mexicanos estadounidenses y migrantes. En su discurso se refirió a los migrantes como *héroes nacionales*.<sup>77</sup>

Casi inmediatamente después de su elección "...Vicente Fox declaraba que había que avanzar en el proceso de integración norteamericana, lo que significaba fundamentalmente desarrollar instituciones supranacionales norteamericanas, permitir la circulación de personas entre los tres países<sup>78</sup> y crear un fondo de cohesión social para ayudar a las regiones más desfavorecidas."<sup>79</sup>

Es decir, Vicente Fox desde su llegada a la Presidencia de nuestro país, tuvo la intención de modificar el status quo migratorio México-Estados Unidos, aspecto que no fue contemplado en el TLCAN. A este respecto, nos dice Meyer que "Uno de los argumentos con que los negociadores de Salinas convencieron a los legisladores estadounidenses reticentes a la firma del TLCAN, fue que el libre comercio desalentaría la migración al norte como resultado de los empleos y el crecimiento de México."<sup>80</sup> Evidentemente, esto no sucedió.

De este modo, "A partir de febrero de 2001 se planteará una agenda de negociación que incluía cinco puntos para la negociación bilateral de un acuerdo migratorio: la regularización de los migrantes indocumentados en los Estados

---

<sup>77</sup> FERNÁNDEZ DE CASTRO, Rafael, "La migración sobre la mesa de negociación", en *México en el mundo 2002: cambio y continuidad en la política exterior de México 2002*, México, Editorial Planeta/ITAM, 2002, p 114.

<sup>78</sup> Es decir, México, Estados Unidos y Canadá.

<sup>79</sup> NOEL, Alain y Henri Proulx, *El estado del mundo. Anuario económico geopolítico mundial 2003*, España, Ediciones Akal, S.A., 2002, p 353.

<sup>80</sup> MEYER, Lorenzo, *El Estado en busca del ciudadano: un ensayo sobre el proceso político mexicano contemporáneo*, México, Editorial Océano de México, S.A. de C.V., Primera reimpresión, 2005, p 127.

Unidos; la ampliación del número de visas permanentes otorgadas anualmente a mexicanos, el establecimiento de un programa de trabajadores temporales, el incremento de la seguridad fronteriza y la promoción del desarrollo económico en México, principalmente en las regiones expulsoras de migrantes.”<sup>81</sup>

En los Estados Unidos, “Cuando Bush y su equipo no acababan de acomodarse en sus asientos, la diplomacia mexicana planteó la negociación de un acuerdo migratorio, que en unos cuantos meses cambió el debate sobre política migratoria en Estados Unidos, volviéndolo un tema internacional y no únicamente de aplicación de la ley nacional.”<sup>82</sup>

Antes de la presidencia de Vicente Fox, el tema migratorio había sido abandonado en la relación bilateral, como nos dice Fernández de Castro: “Mientras que en 2000 México era ya el segundo socio comercial de Estados Unidos, en el terreno migratorio predominaba el unilateralismo y sus consecuencias perversas.”<sup>83</sup> El gobierno del cambio quiso transformar radicalmente la situación de: “...La falta de política del gobierno mexicano hacia la migración, lo que se conoce como la política de no tener política.”<sup>84</sup>

---

<sup>81</sup> DÉLANO, Alejandra, *Frontera adentro y afuera: los límites de la política migratoria de México y Estados Unidos (1848-2002)*, cuaderno de trabajo 25, México, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 2004, p 105.

<sup>82</sup> FERNÁNDEZ DE CASTRO, Rafael, “Prioridades redefinidas”, en *Revista Proceso*, número 1298, (septiembre de 2001), p 2.

<sup>83</sup> FERNÁNDEZ DE CASTRO, Rafael, “la migración sobre la mesa de negociación”, en *México en el mundo 2002: cambio y continuidad en la política exterior de México*, Primera Edición, México, Editorial Planeta/ITAM, 2002, p 111.

<sup>84</sup> *Ibidem*, 113.

Cada doce años los presidentes de México y Estados Unidos inician sus periodos presidenciales simultáneamente; este fue el caso de Vicente Fox y George W. Bush. Los nuevos presidentes se inclinaron a tener buena disposición en la relación que comenzaba por varios motivos. En Estados Unidos: "...Fox llamó la atención por varias razones, desde su estilo de campaña, muy similar al estadounidense, hasta su pasado de empresario, y además porque la cultura popular estadounidense premia a lo que se conoce como el *underdog*, es decir, quien va perdiendo la pelea pero por su coraje logra ganar el pleito."<sup>85</sup>

Por su parte, George W. Bush "...como gobernador de Texas se había distinguido por su positivo interés por el país vecino del sur. Incluso, como candidato mencionó una y otra vez su interés y conocimiento de México, en parte legítimo pero también para tapar su falta de conocimiento y experiencia en materia internacional."<sup>86</sup> Estos aspectos de los presidentes Vicente Fox y George W. Bush, nos permiten comprender que existiera simpatía mutua.

Así las cosas, ya como presidente electo George Bush realizó su primer viaje al extranjero a México, al rancho de Vicente Fox en San Cristóbal, Guanajuato para celebrar una reunión que tuvo lugar el 16 de febrero de 2001.<sup>87</sup> La versión oficial de dicho encuentro en palabras de Vicente Fox: es la siguiente: "Efectivamente, tratamos de manera amplia el asunto de migración, sin embargo, no es una

---

<sup>85</sup> Ibidem, 117.

<sup>86</sup> Idem.

<sup>87</sup> "Vicente Fox Quesada durante la conferencia de prensa conjunta" en *Presidencia de la República*, <http://foxpresidencia.gob.mx/actividades/?contenido=547> , consultada el 16 de julio de 2007, a las 17:00 horas.

reunión para llegar a acuerdos, ni a detalles, ni a decisiones que inclusive no corresponden a ejecutivos completamente, sino tienen que tener consensos y otras aprobaciones”<sup>88</sup> Como podemos observar, el Presidente Vicente Fox, reconoce desde el primer momento que la migración México-Estados Unidos no es un tema en el que pueda llegarse a decisiones definitivas únicamente entre presidentes.

Durante la reunión en San Cristóbal los presidentes Vicente Fox y George Bush “Estuvieron acompañados de Condoleezza Rice y Enrique Berruga, subsecretario de Relaciones Exteriores, así como de las dos personas designadas para tomar notas. Castañeda, quien hubiera querido estar en la reunión privada, tuvo que permanecer con el secretario Powell, tal como lo estipula el protocolo.”<sup>89</sup>

En virtud de su buena disposición: “Para el presidente Bush, el único tema relacionado con la migración que estaba totalmente fuera de la mesa de discusión era el de la *amnistía* general para todos aquellos que ya estaban en Estados Unidos.”<sup>90</sup> En este sentido, el gobierno de México ya: “...sabía que la regularización o amnistía tendría una férrea oposición del capitolio.”<sup>91</sup> Sin embargo, “Deseoso de poner de manifiesto su apoyo a Fox, el presidente Bush aceptó la propuesta mexicana de crear una comisión de alto nivel para llegar a soluciones.”<sup>92</sup>

---

<sup>88</sup> Idem.

<sup>89</sup> DAVIDOW, Jeffrey, *El oso y el puercoespín: una visión personal sobre la compleja relación México-Estados Unidos*, Primera Edición, México, Random House Mondadori, S.A. de C.V., 2005, pp. 309-310.

<sup>90</sup> Ibidem, p 312.

<sup>91</sup> FERNANDEZ DE CASTRO, op. cit., p 123.

<sup>92</sup> Ibidem, 313.

“Al frente de la negociación se encontraba el propio Castañeda y más de forma que de facto, el secretario de Gobernación Santiago Creel. Ambos nombraron a Gustavo Mohar, Director General de Migración y Asuntos Consulares, y a Rodolfo Tuirán, Secretario del Consejo Nacional de Población, como negociadores. Ambos funcionarios contaban con una gran preparación y habían sido miembros del grupo binacional ITAM/Carnegie.”<sup>93</sup> Por parte de los Estados Unidos la comisión de alto nivel estuvo integrada por Mary Ryan, subsecretaria de Asuntos Consulares del Departamento de Estado, y James Ziglar, Comisionado del Servicio de Inmigración y Naturalización... Dan Leven como representante del procurador Ojón Ashcroft; Andrew Riff, representante del Departamento del trabajo; Bill Mcilheny, del Consejo de Seguridad Nacional; y el embajador en México, Jeffrey Davidow.”<sup>94</sup>

“La declaración final del rancho San Cristóbal se denominó *Hacia una prosperidad compartida: la propuesta de Guanajuato*, la cual delineaba las llamadas *rutas de navegación* dentro de las cuales se conduciría la relación bilateral en los siguientes años.”<sup>95</sup>

A partir de lo anterior, la negociación del Acuerdo Migratorio Integral tuvo diferentes interpretaciones en México y en Estados Unidos. “En la ciudad de México se tomó como el inicio de una negociación; en Washington, como el

---

<sup>93</sup> Ibidem, p 121.

<sup>94</sup> Ibidem, pp. 121-122.

<sup>95</sup> MONTAÑO, Jorge, “México y Estados Unidos: de San Cristóbal a Monterrey”, en *México en el mundo 2002: cambio y continuidad en la política exterior de México*, Primera Edición, México, Editorial Planeta/ITAM, 2002, p 188.

comienzo de conversaciones encaminadas a dar inicio a una negociación formal.”<sup>96</sup>

Como ya se mencionó “Jeffrey Davidow fue embajador en México entre 1998 y finales de 2002. Testigo privilegiado en una etapa de intensa relación bilateral...”<sup>97</sup>

Por lo tanto, su punto de vista nos ofrece la perspectiva norteamericana del resultado de la reunión de Guanajuato. “El plan de la comisión ofrecía menos de lo que parecía. De hecho, y sin declararlo, reconocía que mientras el gobierno mexicano no estuviera dispuesto a tomar medidas enérgicas para impedir que su población emigrara, su parte en la solución sería mucho menor que la de Estados Unidos, los esfuerzos de México se concentrarían en combatir a los polleros...”<sup>98</sup>

Es decir, para los Estados Unidos, ¿cuál era la ganancia? ¿qué tenía México para ofrecer a cambio del Acuerdo Migratorio Integral? Al respecto nos dice Davidow: “México tenía poco para intercambiar en la mesa.”<sup>99</sup>

México quiso negociar con los Estados Unidos “Un programa de trabajadores temporales; la regularización de la situación migratoria de los connacionales indocumentados en los Estados Unidos, programas de impulso al desarrollo regional de México; promover programas que fortalezcan la seguridad de la frontera y la revisión de los programas de visas...crear un programa específico

---

<sup>96</sup> FERNANDEZ DE CASTRO, op. cit. p 122.

<sup>97</sup> BELTRÁN Del Río, Pascal, “El acuerdo migratorio, una invención mexicana”, *Revista Proceso*, Número 1410, (Septiembre de 2003), p 1.

<sup>98</sup> DAVIDOW, Jeffrey, op. cit., p 327.

<sup>99</sup> *Ibidem*, p 328.

para los socios del TLCAN”<sup>100</sup> Como podemos observar, salvo el punto de programas para fortalecer la seguridad de la frontera, los cuatro puntos restantes favorecen a México. Nuestro país quería conseguir, sobre todo dos cosas: “...los elementos centrales de la negociación eran los dos primeros: el programa de trabajadores temporales y la regularización.”<sup>101</sup>

“Pero la administración en Washington apenas analizó los puntos antes de comprometerse. Se pensó poco en las verdaderas posibilidades de éxito de un asunto tan complejo y políticamente volátil.”<sup>102</sup> Y continua diciendo Davidow, “...el tiempo demostraría que los verdaderos resultados de la reunión en Guanajuato no estaban muy alejados del típico enfoque del gobierno norteamericano frente a un problema intratable: formar un comité y estudiar dicho problema hasta que caiga en el olvido.”<sup>103</sup>

“La realidad política de la relación bilateral después de San Cristóbal no registró en los hechos mayores cambios en la negociación migratoria que los que se reconocen con sutileza en el lenguaje diplomático como *cosméticos* o *atmosféricos*. Estos conceptos engloban generalidades, pero no modificaciones sustantivas.”<sup>104</sup>

---

<sup>100</sup> FERNANDEZ DE CASTRO, Rafael, op. cit., pp. 122-123.

<sup>101</sup> Ibidem, p 123.

<sup>102</sup> DAVIDOW, Jeffrey, op. cit., p 328.

<sup>103</sup> Idem.

<sup>104</sup> MONTAÑO, Jorge, op. cit., p 190.

Estamos de acuerdo con Montaña. No hay elementos que nos permitan pensar que en algún momento el Acuerdo Migratorio Integral estuvo ni siquiera cerca de concretarse. De hecho, a partir de la reunión de San Cristóbal “Las fuerzas políticas que operan con eficacia en el proceso de decisión estadounidense empezaron a generar reacciones negativas entre los sectores y grupos de interés con mayor influencia real.”<sup>105</sup> Por otra parte, “El componente político emergió con claridad al reconocerse la motivación de tipo electoral al buscar el voto hispano.”<sup>106</sup>

A este respecto, nos dice Davidow: “ El mes anterior a la reunión de Guanajuato, escuché a una poderosa figura política expresar otra razón para oponerse a la insistencia mexicana en temas de legalización....le pregunté al senador Phil Gramm...si había alguna posibilidad de establecer cualquier tipo de programa de legalización. Me respondió con toda franqueza: *De ninguna manera. Los demócratas quieren que entre más de esta gente en el país para convertirlos en ciudadanos y hacer que voten por ellos. Eso no va a suceder.*”<sup>107</sup>

De lo anterior podemos concluir que el Acuerdo Migratorio Integral México-Estados Unidos del 2001, no era aceptado -por lo menos no en su totalidad- desde antes de la reunión en Guanajuato, ni por el presidente Bush ni por quienes ejercen influencia política real en los Estados Unidos.

---

<sup>105</sup> Idem.

<sup>106</sup> Idem.

<sup>107</sup> DAVIDOW, Jeffrey, Op. cit., p 333.



## 2.2.- Jorge Castañeda y el Acuerdo Migratorio Integral.

Jorge Castañeda tuvo una influencia determinante en la elaboración de la propuesta integral. Al respecto, nos dice Fernández de Castro que “...fue el único miembro del gabinete que llegó con un plan de navegación listo.”<sup>108</sup> En nuestra opinión, el plan de navegación estaba *casi* listo.

Según Davidow, Jorge Castañeda “...había estado sopesando el asunto de los inmigrantes durante años. Cuando el TLCAN se debatía en Estados Unidos a principios de los noventa, Castañeda era uno de sus críticos más sobresalientes. Consideraba que el TLCAN estaría lamentablemente incompleto si el libre movimiento de mercancías no coincidía con el libre movimiento de personas.”<sup>109</sup>

Posteriormente, “Castañeda, absorto en la campaña presidencial de Fox a lo largo de 1999 y el primer semestre de 2000, decidió que el momento histórico había llegado. En su entusiasmo por darle prioridad a la migración en la agenda bilateral, recibió un gran apoyo de su entrañable medio hermano Andrés Rozental.”<sup>110</sup> Por su parte, el diplomático mexicano tenía una mayor experiencia política que su medio hermano, “Rozental había tenido importantes puestos diplomáticos en el extranjero, incluyendo la embajada de México en el Reino Unido.”<sup>111</sup>

---

<sup>108</sup> FERNÁNDEZ DE CASTRO, Rafael, “Tres años de Política Exterior”, en <http://www.sre.gob.mx/imred/publicac/rempe70.htm> , consultada el 15 de marzo a las 12:00 horas.

<sup>109</sup> DAVIDOW, Jeffrey, op. cit., p 322.

<sup>110</sup> Ibidem., p 324.

<sup>111</sup> Idem.

“Vicente Fox y Jorge Castañeda le apostaron a una nueva relación con Estados Unidos, mucho más allá del mero libre comercio, para consolidar la presidencia de Fox y dar a México un nuevo estatus en América del Norte y del mundo.”<sup>112</sup> Este periodo histórico es de suma importancia, “De hecho, el interludio Castañeda permanecerá como un capítulo breve, pero clave, en la historia de la política exterior mexicana e incluso en las relaciones Estados Unidos-América Latina, y será estudiado y debatido en los años venideros.”<sup>113</sup>

“Castañeda y Fox fueron los verdaderos visionarios. Ellos soñaron con transformar el Tratado de libre comercio de América del Norte (TLCAN) en una comunidad de América del Norte que se pareciera a la Unión Europea (de hecho fue Castañeda quien convenció a Fox de expandir su entusiasmo provinciano para convertirlo en una gran estrategia de política exterior, a pesar de su oposición fehaciente al TLCAN doce años antes).”<sup>114</sup> Es decir, la ambición política Fox-Castañeda era de grandes proporciones; la propuesta del Acuerdo Migratorio Integral puede considerarse una audacia de la política exterior mexicana.

El presidente Bush, por el contrario, recibió la propuesta mexicana con una “...falta de visión estratégica para América del Norte y más, irónicamente, a su falta de visión en materia de una política exterior para Estados Unidos proporcional a su

---

<sup>112</sup> STARR Pamela y David R. AYÓN, “El interludio Castañeda y el sueño de América del Norte”, en *En la frontera del imperio*, Primera Edición, México, ITAM/Editorial Planeta, S.A. de C.V., 2003, p 121.

<sup>113</sup> Idem.

<sup>114</sup> Ibidem, p 122.

papel y responsabilidades globales.”<sup>115</sup> Lo anterior nos permite comprender que existía una propuesta y dos apreciaciones distintas de la misma y de cuáles serían sus posibles resultados.

“Bush no estaba pensando en una comunidad de América del Norte. Más bien esperaba construir –o al menos hablar de- una relación especial entre México y Estados Unidos que se pudiera comparar de alguna manera –sin especificar cómo- con la alianza histórica de Estados Unidos con el Reino Unido.”<sup>116</sup> Es decir, el presidente Bush buscaba profundizar las relaciones México-Estados Unidos, lo cual, desde su perspectiva, no implicaba determinar un objetivo bien definido.

El contexto supuestamente favorable para México, tuvo otros dos elementos para sustentarse: “México tenía más trabajadores que fuentes de empleo, mientras que los patrones en una economía expansiva como la de Estados Unidos evidentemente necesitaban de la mano de obra de estos migrantes.” Vicente Fox y Jorge Castañeda vislumbraron el Acuerdo Migratorio Integral como una oportunidad única para ambos países.

“Además de la oportunidad que se le presentaba al nuevo gobierno mexicano para hacer un cambio radical en el frente internacional, hay una colección de factores que hizo más urgentes estos esfuerzos. Había pocas dudas de que la ventana de la oportunidad de México no estaría abierta mucho tiempo, el bono democrático y

---

<sup>115</sup> Idem.

<sup>116</sup> Idem.

el efecto Fox pronto disminuirían y el próximo ciclo electoral en Estados Unidos complicaría el escenario el siguiente año...y otros problemas y prioridades, tanto regionales como mundiales pronto empezarían a competir por la atención del gobierno de Bush”<sup>117</sup> México tenía urgencia por concretar el Acuerdo Migratorio Integral. Vicente Fox y Jorge Castañeda estaban en lo correcto: Se presentó un nuevo asunto que acaparó la atención internacional: los acontecimientos del 11 de septiembre.

“En un discurso en Phoenix, Arizona, ante la XIX Convención de la Asociación de periodistas hispanos, celebrada del 20 al 23 de junio de 2001, Castañeda lanzó el concepto de la *enchilada completa* o nada, lo cual implicaba una nueva estrategia de negociación similar a la de la aprobación del TLCAN: o lo toman todo o no hay nada. La segunda parte, lo de *nada*, molestó a más de un funcionario en Washington, pues les pareció excesivo el lenguaje de Castañeda.”<sup>118</sup>

La presión ejercida por Jorge Castañeda fue excesiva. *Todo o nada*, no es un discurso utilizado por un buen negociador: Podemos señalarlo como un error grave en la negociación del Acuerdo Migratorio Integral, pues coincidimos con Guerrero Verdejo cuando señala que: “No cabe duda que, la existencia de la *flexibilidad* por una de las partes en el proceso de negociación, da un gran valor de

---

<sup>117</sup> Ibidem, p 126.

<sup>118</sup> FERNÁNDEZ DE CASTRO, Rafael, “La migración sobre la mesa de negociación”, en *México en el mundo 2002: cambio y continuidad en la política exterior de México*, Primera Edición, México, Editorial Planeta/ITAM, 2002, p 124.

carácter moral a quien la realiza”<sup>119</sup> El mismo autor indica que: “Es sabido que en un proceso de negociación, si no se establecen ciertas *concesiones* por las partes, no se puede llegar a acuerdos”<sup>120</sup>

En el mismo orden de ideas y en relación a la *enchilada completa* de Castañeda, nos dice Davidow: “...le dije con toda franqueza que era un error presionar tanto y que sus comentarios en público estaban creando expectativas que llevarían a los presidentes a fracasar cuando se reunieran nuevamente en septiembre.”<sup>121</sup>

“Con miras a la visita de estado que realizaría a Washington del 5 al 7 de septiembre, Castañeda tuvo una entrevista con Powell en agosto, con la intención de que los presidentes pudieran hacer un anuncio significativo del avance de las negociaciones...la propuesta fue aceptada al principio por la delegación estadounidense, pero cuando se llegó al tema de la regularización, simple y sencillamente se suspendió la reunión, Washington no estaba dispuesto a aceptarla. En la entrevista de prensa que sostuvieron Powell y Castañeda al final de la reunión, se hizo evidente que Washington por razones de política interna no estaba dispuesto a aceptar la propuesta de regularización.”

Otro error grave en la estrategia provino del presidente Fox fue: “El 4 de septiembre, justo el día en que llegaba la comitiva mexicana para iniciar la visita al

---

<sup>119</sup> GUERRERO VERDEJO, Sergio, *Introducción al estudio de la negociación internacional*, México, Primera Edición, Editorial Porrúa, 2005, p 41.

<sup>120</sup> Idem.

<sup>121</sup> DAVIDOW, Jeffrey, op. cit., pp. 343-344.

día siguiente, el diario *The Washington Post* publicó una entrevista de primera plana del presidente mexicano en que declaraba que “*estamos conscientes de lo que podemos y no podemos hacer en el corto plazo...Así que no hay prisa...Tenemos tiempo para construir...Creo que nuestro cálculo es que en los próximos cuatro o seis años tendremos algo verdaderamente significativo.*”<sup>122</sup>

Podemos suponer acertadamente que esta declaración terminó con los propósitos iniciales del equipo mexicano encabezado por Castañeda: negociar el acuerdo migratorio integral rápidamente.

Al respecto nos dice Davidow: “Sus comentarios acerca de que no había prisa habían sido desvirtuados por la prensa mexicana para indicar que él estaba renunciando a su búsqueda de un acuerdo migratorio. Castañeda rescribió de prisa el discurso, originalmente lleno de fórmulas protocolarias, que pronunciaría Fox en la ceremonia de bienvenida<sup>123</sup>. Lo puso en unos términos que lo hicieron sonar como un ultimátum: *Debemos y podemos llegar a un acuerdo sobre migración antes de que finalice este mismo año.*”<sup>124</sup> Es lógico suponer que no se debe presionar a los Estados Unidos al grado de poner fechas límite para la conclusión del acuerdo.

“Cuando se le preguntó a Castañeda qué había ocurrido con su demanda de la *enchilada completa* de reformas migratorias él contestó: *que como usted puede ver, el secretario Powell ha estado a dieta, y que por lo tanto no habría enchiladas*

---

<sup>122</sup> FERNANDEZ DE CASTRO, Rafael, op. cit., p 125.

<sup>123</sup> Se refiere al viaje del presidente Fox a Washington que se llevó a cabo del 5 al 7 de septiembre de 2001.

<sup>124</sup> DAVIDOW, Jeffrey, op. cit., p 347.

*completas o siquiera medias enchiladas.*<sup>125</sup> Sin embargo, es un hecho que México llevó a cabo negociaciones continuas con los Estados Unidos en materia migratoria, como nos dicen Herrera-Lasso y Mohar: “De febrero al 7 de septiembre del 2001, se mantuvo un diálogo sin precedente entre las autoridades de ambos países, que permitió identificar las fórmulas que podrían dar respuesta a los temas acordados y entender mejor la complejidad inherente a cada uno de ellos.”<sup>126</sup>

La participación de Jorge Castañeda en el Acuerdo Migratorio Integral termina en el 2003. Relata Davidow: “Castañeda se apareció a tomar una copa a mediados de septiembre de 2002. Me hizo saber claramente que tenía intenciones de dejar la secretaría. Estaba resignado a que un acuerdo migratorio era improbable...Frente a la prensa, Castañeda comentó que su frustración por falta de un acuerdo migratorio con Estados Unidos era la principal causa de que dejara el gobierno.”<sup>127</sup> Con su renuncia “...dejó sin respuesta la pregunta sobre la viabilidad real de su gran visión estratégica sobre América del Norte.”<sup>128</sup>

Por lo anterior, podemos decir que Jorge Castañeda fue una pieza clave en el tablero de la negociación del Acuerdo Migratorio Integral. Con él, la política de no tener política quedó atrás: “De la visita de Bush a Guanajuato el 16 de febrero de

---

<sup>125</sup> STARR Pamela y David R. AYÓN, “El interludio Castañeda y el sueño de América del Norte”, en *En la frontera del imperio*, Primera Edición, México, ITAM/Editorial Planeta, S.A. de C.V., 2003, p 133.

<sup>126</sup> HERRERA-LASSO, Luis, y Gustavo MOHAR, “Seguridad y cooperación en la frontera norte de México”, en *México en el mundo “2002: cambio y continuidad en la política exterior de México*, Primera Edición, México, Editorial Planeta/ITAM, 2002, p 147.

<sup>127</sup> DAVIDOW, Jeffrey, op. cit., p 368.

<sup>128</sup> STARR Pamela y David R. Ayón, op. cit., p 122.

2001 a los atentados terroristas del 11 de septiembre del mismo año, México fue la prioridad de la Casa Blanca.”<sup>129</sup>

### 2.3.- El 11 de septiembre y su repercusión en el Acuerdo Migratorio Integral.

“Fox, aún como presidente electo, llegó a Ottawa promoviendo su visión de una comunidad de América del Norte, tras haber hablado en México y Estados Unidos de ir trabajando hacia una frontera abierta entre los socios del TLCAN en los próximos 5-10 años. En su conferencia de prensa conjunta, el primer ministro Chrétien fue tajante y poco diplomático: Canadá no estaba interesada en un esquema continental con una moneda común tal y como se estaba implementando en la Unión Europea.”<sup>130</sup> En este caso, el atrevimiento mexicano no condujo a nada y por lo tanto, la idea de incluir a Canadá en los planes quedó desechada: “Castañeda y Fox intentaron presentar sus esfuerzos como la incorporación tardía del tema migratorio al TLCAN, pero esto tenía poco sentido sin la participación de Canadá.”

Es importante recordar lo anterior, pues si bien es cierto que antes del 11 de septiembre se llevaron a cabo intensas negociaciones con relación al Acuerdo Migratorio Integral, también es cierto que es “...una amplia creencia que hasta entonces se estaba fraguando un acuerdo migratorio bilateral histórico que hubiera

---

<sup>129</sup> FERNÁNDEZ DE CASTRO, Rafael y Andrés ROZENTAL, “El amor, la decepción y cómo aprovechar la realidad: la relación México-Estados Unidos 2000-2003, en En la frontera del imperio, Primera Edición, México, ITAM/Editorial Planeta, S.A. de C.V., 2003, p 107.

<sup>130</sup> STARR Pamela y David R. Ayón, op. cit., p 128.



podido servir como un paso estratégico en la construcción de una comunidad de América del Norte.”<sup>131</sup>

Lo que, como sabemos, no era posible sin la participación de Canadá, Desde esta perspectiva, las aspiraciones Fox-Castañeda, hubieran sido posibles de no haber ocurrido los acontecimientos del 11 de septiembre. No es así. Esta perspectiva “...se olvida de las serias dificultades con que se topó el esfuerzo bilateral para diseñar un paquete de reformas a la política migratoria estadounidense. También olvida los elementos de la agenda mexicana que fueron rechazados por el gobierno estadounidense antes del 11 de septiembre y que las pláticas de migración se habían estancado antes de la celebrada visita de Fox a Washington.”<sup>132</sup>

Además, los estadounidenses se percataron de que la propuesta del Acuerdo Migratorio Integral “...contradecía lo que quizá fue en su tiempo el argumento principal a favor del TLCAN: que el libre comercio reduciría la migración indocumentada pues crearía más fuentes de empleo en México. El eslogan más famoso de Salinas al respecto era que México *quería exportar bienes, no personas*. El argumento de Fox de que la migración no se podía detener suponía que el TLCAN había fallado o bien que se había vendido con argumentos falsos.”<sup>133</sup>

---

<sup>131</sup> Ibidem, p 133.

<sup>132</sup> Idem.

<sup>133</sup> Ibidem, p 135.

De cualquier forma en que el Acuerdo Migratorio Integral pueda ser interpretado, ya sea como una audacia mexicana o como un rotundo fracaso, el hecho es que "...Castañeda y Fox propusieron al gobierno de Bush hijo que aceptara algo jamás visto anteriormente: una reforma bilateralmente negociada de la política migratoria estadounidense."<sup>134</sup> Lo que nos conduce a determinar que dicho acuerdo no tenía una oportunidad real de concretarse, debido, entre otros factores, a que la inmigración es parte de la política interna de los Estados.

Davidow nos dice que:"El 11 de septiembre interrumpió las discusiones sobre migración, Estados Unidos se vio forzado a desviar su atención hacia otra parte, pero aquellos que sostienen que el acuerdo se habría concretado pronto si los terroristas no hubieran atacado están equivocados."<sup>135</sup> En el mismo sentido, en abril de 2003, la *Revista Proceso*, publicó: "No fue Al Qaeda quien detuvo el impulso de Guanajuato, sino los problemas políticos y prácticos que hacen de la ley migratoria una de las áreas más difíciles y controvertidas de la ley estadounidense."<sup>136</sup> Estamos de acuerdo con estas perspectivas. El 11 de septiembre interrumpió las negociaciones del Acuerdo Migratorio Integral, pero hubiera sido éste o cualquier otro incidente, el que hubiera servido para que los Estadunidenses terminaran la negociación. Entendemos que los acontecimientos del 11 de septiembre fueron utilizados únicamente como el pretexto que

---

<sup>134</sup> Idem.

<sup>135</sup> DAVIDOW, Jeffrey, op. cit., p 348.

<sup>136</sup> BELTRÁN Del Río, Pascal, "El acuerdo migratorio, una invención mexicana", *Revista Proceso*, Número 1410, (Septiembre de 2003), p 2.

necesitaban los estadounidenses para terminar dicha negociación de manera justificada.

La visión que sostiene que el 11 de septiembre no permitió finalizar la negociación del Acuerdo Migratorio Integral, es la más difundida y generalmente aceptada; incluso el presidente Vicente Fox tuvo que parapetarse en los acontecimientos del 11 de septiembre para justificar ante los mexicanos el hecho de que el Acuerdo Migratorio Integral no pudo ser concretado. Con relación a lo anterior, nos dice Montaña. “En mayo de 2002, el diario The Washington Post *filtró* una conferencia supuestamente *off the record* del presidente Fox ante el Consejo de las Américas de Nueva York, en la que señaló que: *la falta de resultados concretos en la agenda bilateral está minando mi credibilidad ante el pueblo mexicano. Fox, dice la nota, quien ha sido uno de los aliados más leales de Bush, se está enfrentando a la realidad de una relación basada en palabras y buenas intenciones que se ha convertido en una carga política para el presidente mexicano dada la falta de logros concretos.*”<sup>137</sup>

Las repercusiones de los acontecimientos del 11 de septiembre han sido numerosas en virtud del nuevo esquema de seguridad internacional que estos acontecimientos propiciaron. Podemos decir que la cancelación de la negociación del Acuerdo Migratorio Integral es una de ellas, pero únicamente en el sentido indirecto anteriormente descrito. Por otra parte, es evidente que existieron

---

<sup>137</sup> MONTAÑO, Jorge, “México y Estados Unidos: de San Cristóbal a Monterrey”, en *México en el mundo 2002: cambio y continuidad en la política exterior de México 2002*, Primera Edición, México, Editorial Planeta/ITAM, 2002, p 194.

repercusiones directas para México en relación a la migración como son: "...una limitación en el flujo migratorio y una disminución en las remesas que envían los trabajadores migrantes a su país de origen, al aplicarse un control estricto al movimiento de personas."<sup>138</sup>

El llamado martes negro sirvió como el detonador para que las relaciones México-Estados Unidos entraran en una etapa de *enfriamiento*. La relación Vicente Fox-George W. Bush "...ha tenido dos momentos claramente diferenciados: la luna de miel y la decepción mutua. Durante la luna de miel (enero-septiembre de 2001), el primer baile de la Casa Blanca de Bush Jr. Se le reservó a Fox. En el periodo de la decepción (septiembre 2001-posguerra Iraq), la entrevista entre Fox y Bush en Evian, Francia, durante la cumbre del G-8, fue casi accidental, en un pasillo."<sup>139</sup>

#### 2.4.- La reacción del gobierno de México.

Hemos sostenido que el Acuerdo Migratorio Integral no tenía posibilidades reales de concretarse antes del 11 de septiembre. Los sucesos posteriores a los actos terroristas alejaron aún más esa posibilidad. La reacción del gobierno mexicano no contribuyó, en ese momento, con el ambiente de cordialidad con el que dio inicio la negociación de dicho acuerdo; de esta manera, se fueron

---

<sup>138</sup> SEPÚLVEDA AMOR, Bernardo, "Terrorismo transnacional y seguridad colectiva", en *México en el mundo 2002: cambio y continuidad en la política exterior de México*, 2002, Primera Edición, México, Editorial Planeta/ITAM, 2002, p 25.

<sup>139</sup> FERNANDEZ DE CASTRO Rafael y Andrés ROZENTAL, "El amor, la decepción y cómo aprovechar la realidad: la relación México-Estados Unidos 2002-2003, en *En la frontera del imperio*, Primera Edición, México, ITAM/Editorial Planeta, S.A. de C.V., 2003, p 108.

sumando dificultades, proveyéndose de mayores justificaciones a los Estados Unidos para distanciarse de las pláticas entabladas con México.

Como señala Vereá Campos: “En su momento, la ambigua respuesta de México ante los actos terroristas puso en duda la *profundidad* de la amistad con los estadounidenses tan publicitada por Fox durante su última visita a Washington.”<sup>140</sup>

Los errores mexicanos siguieron ocurriendo: “ni el presidente Fox ni el secretario de Gobernación, Santiago Creel, comprendieron la gravedad del momento, y en lugar de mostrar solidaridad con el vecino que acababa de extenderle los tapetes rojos reservados para los grandes aliados tradicionales como el Reino Unido o Canadá, titubearon y perdieron una posibilidad única.”<sup>141</sup> México tardó en tener una reacción solidaria inmediata hacia los Estados Unidos. El presidente Fox viajó a los Estados Unidos “...tres semanas después de los sucesos terroristas.”<sup>142</sup> Lo que evidentemente fue considerado, desde la perspectiva estadounidense, como demasiado tarde.

Estamos de acuerdo con Fernández de Castro cuando señala que: “De haber viajado Fox a Nueva York o simplemente mostrar sin ambages su solidaridad, hubiese logrado dos cosas: sellar el pacto de confianza que acababa de ofrecer hacía unos días en el Capitolio, y evitar la erupción del antiyanquismo de la clase

---

<sup>140</sup> VEREA CAMPOS, Mónica, “El terror del terrorismo: cambios sustanciales en el debate migratorio estadounidense: consecuencias para México”, en *Globalidad y conflicto: Estados Unidos y la crisis de septiembre*, México, CISAN/UNAM, 2002, p 127.

<sup>141</sup> FERNÁNDEZ DE CASTRO, Rafael, “La migración sobre la mesa de negociación”, en *México en el mundo 2002: cambio y continuidad en la política exterior de México*, Primera Edición, México, Editorial Planeta/ITAM, 2002, p 127.

<sup>142</sup> VEREA CAMPOS, Mónica, op. cit., p 126.

política mexicana y algunos sectores de la población.”<sup>143</sup> Podemos agregar que, de haber actuado a tiempo, México hubiera rescatado un poco de la cordialidad y la confianza, no sólo de la clase política estadounidense, sino también de la opinión pública en los Estados Unidos, disminuyendo, o por lo menos, no aumentando, el clima antiinmigrante que se generó con más fuerza de la acostumbrada, en ese país a raíz del 11 de septiembre.

Después del 11 de septiembre, nos dice Davidow, “El primer ministro canadiense Chretien por poco se rompe la pierna mientras corría hacia la Casa Blanca para expresar su solidaridad. La reina británica estaba tocando el himno nacional de Estados Unidos en el Palacio de Buckingham. Incluso los franceses habían sido corteses y, aún así, el gobierno de México había destacado por la falta de manifestaciones públicas de solidaridad.”<sup>144</sup> Fue entonces que los estadounidenses empezaron a preguntarse dónde estaba Vicente Fox. México decidió actuar: “Una idea que Castañeda deslizó quedó flotando dentro del gobierno: que Fox pidiera un minuto de silencio al dirigirse a varios cientos de miles de personas reunidas en el Zócalo, la principal plaza de la Ciudad de México, en la medianoche del 15 de septiembre, durante la celebración del tradicional *Grito* de independencia. No me pareció un plan brillante.”<sup>145</sup> Coincidimos con Davidow: mezclar la celebración del 15 de septiembre, con un suceso estadounidense no es una buena combinación.

---

<sup>143</sup> FERNÁNDEZ DE CASTRO, Rafael, op. cit., p 127.

<sup>144</sup> DAVIDOW ,Jeffrey, op. cit., p 31.

<sup>145</sup> Ibidem, p 32.

Relata Davidow que Jorge Castañeda "...había estado muchos años viviendo y dando clases en Nueva York. Quizás haya sentido el ataque al World Trade Center con más intensidad que la mayoría de los mexicanos."<sup>146</sup> Por lo tanto, lo que declaró ante la prensa mexicana fue del agrado de los estadounidenses. Nos dice Davidow que: "Dijo algo muy parecido a lo que yo hubiera querido decir: Estados Unidos tiene todo el derecho y toda la razón para buscar la venganza, y frente a semejante terror bárbaro, el mundo civilizado debería permanecer hombro con hombro al lado de los estadounidenses."<sup>147</sup>

Posteriormente, opinamos que Jorge Castañeda no valoro adecuadamente su respuesta "Cuando la prensa le preguntó si México debería enviar a sus muchachos a morir por Estados Unidos, él hubiera podido sencillamente responder que la Constitución y la práctica histórica de México prohíben el envío de tropas fuera del país. En vez de ello, contestó que Estados Unidos no necesitaba la ayuda militar de México y que no la había solicitado. De manera gratuita añadió: *Y si la solicitaran, no la daríamos*. Fue esta última frase la que causó escozor en la prensa norteamericana. En el momento en que estábamos buscando aliados, nuestro vecino estaba por lo visto diciendo que no se nos ocurriera considerar ayuda alguna al sur de la frontera."<sup>148</sup>

Consideramos que la declaración citada, poco solidaria, e incluso ofensiva de Jorge Castañeda tuvo efectos desafortunados. La mencionada declaración fue un

---

<sup>146</sup> Ibidem, p 25.

<sup>147</sup> Idem.

<sup>148</sup> Ibidem, p 26.

error del entonces canciller mexicano, que en ese momento no debía aportar más elementos negativos para la consecución del Acuerdo Migratorio Integral. La declaración de Jorge Castañeda probablemente fue producto de la presión ejercida por el sector antiyanquista mexicano.

La prensa mexicana, en relación a las declaraciones de Jorge Castañeda señaló que: “Por lo pronto, el canciller Jorge Castañeda avaló el miércoles 12 el *derecho a la represalia* de Estados Unidos y dijo que no hay que regatear apoyo a ese país. Duras críticas recibió al día siguiente el canciller durante su comparecencia en la Cámara de Senadores. Silvia Hernández, senadora del PRI, fue particularmente puntillosa: *sus declaraciones muestran hasta dónde se puede llegar en el afán de ganar el aplauso de Estados Unidos...*”<sup>149</sup>

“Ese mismo día –jueves 13-, el presidente Fox apuntaló la postura mexicana expresada por el canciller. Dijo que la agresión en Washington y Nueva York *no sólo fue una afrenta para Estados Unidos, también nosotros tuvimos la mala fortuna de perder muchos mexicanos.*”<sup>150</sup>

Por otra parte, la prensa en México señaló que: “Hoy, mientras Estados Unidos enfrenta otro momento oscuro, el señor Fox dijo que el señor Bush tuvo un acierto la semana pasada al decir que no olvidaría sus compromisos. Aún así, México

---

<sup>149</sup> ALCARÁZ, Yetlanici, Homero CAMPA, Eduardo HUERTA, Fernándo ORTEGA y Agustín VARGAS, “El ataque/México”, en *Revista Proceso*, número 1248, (16 de septiembre de 2001) p 71.

<sup>150</sup> *Ibidem*, p 73.



teme ser relegado a las ligas menores de la política exterior norteamericana.”<sup>151</sup>

En efecto, el presidente Bush no cumplió su promesa.

“No hay una política de relación bilateral para la emergencia y, bajo esa situación, el gobierno de Estados Unidos no sabe qué esperar de México y los mexicanos tampoco.”<sup>152</sup> Estamos de acuerdo con Beltrones, desafortunadamente para México, esta laguna en la relación, además de otros factores importantes, obstaculizaron la negociación del Acuerdo Migratorio Integral.

Posteriormente, los presidentes de México y de los Estados Unidos vuelven a reunirse: “Al mediodía del jueves 4 de octubre, el presidente Vicente Fox visitó en la ciudad de Washington al presidente George W. Bush y le expresó personalmente la solidaridad de México con el pueblo y el gobierno de Estados Unidos, por los atentados del 11 de septiembre a las torres gemelas de Nueva York y al Pentágono.” El presidente Bush no mostró inconformidad alguna hacia México, por el contrario dijo que: “El 11 de septiembre cambió a Estados Unidos, el presidente Fox lo entendió desde el principio. La primera llamada que recibí fue la del presidente Fox.”<sup>153</sup> Sin embargo, como ya se ha dicho, la relación no volvería a ser la misma.

---

<sup>151</sup> SCHOSTER, Mario A., “Indefiniciones en política exterior”, en *Revista Época*, número 539 (1° de octubre de 2001) p 16.

<sup>152</sup> BELTRONES, Manlio Fabio, “¿Liderazgo nacional?”, en *Revista Época*, número 539 (1° de octubre de 2001) p 21.

<sup>153</sup> “Solidaridad con el gobierno estadounidense”, en *Revista Época*, número 540 (octubre de 2001) p 32.

El comentario final de Davidow al respecto fue: “Todo lo que necesitábamos era un gesto de compasión. Un tradicional abrazo mexicano hubiera bastado. Confinados como estaban por sus propios complejos y juegos políticos, fueron incapaces de darlo.”<sup>154</sup>

## 2.5.- El cambio de las prioridades de la política exterior de los Estados Unidos.

Como hemos visto, la tibia reacción mexicana posterior al 11 de septiembre, decepcionó al gobierno estadounidense. Hubo una segunda decepción originada en “...los primeros meses de 2003 tras la negativa de México de alinearse con Estados Unidos en el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) sobre el tema de Iraq.”<sup>155</sup> Continúa diciendo Fernández de Castro que: “...se había apostado todo a la relación personal entre los presidentes. Y en el momento en que Bush tuvo que concentrar todas sus fuerzas en la guerra contra el terrorismo, México perdió el acceso directo a la oficina oval y su búsqueda de conductos hacia el presidente fueron infructuosos.”<sup>156</sup>

Todavía en marzo de 2002, en la cumbre de Monterrey, México llegó “...pensando que la reunión entre ambos mandatarios serviría para relanzar las negociaciones del acuerdo migratorio. Nada más alejado de la verdad. Washington impuso su

---

<sup>154</sup> DAVIDOW, Jeffrey, op. cit., p 35.

<sup>155</sup> FERNÁNDEZ DE CASTRO, Rafael, y Andrés ROZENTAL, “El amor, la decepción y cómo aprovechar la realidad”, en *En la frontera del Imperio*, Primera Edición, ITAM/Editorial Planeta, S.A., 2003, p 109.

<sup>156</sup> *Ibidem*, p 110.

agenda de seguridad y lo único sustantivo del encuentro fue la firma de un acuerdo de 22 puntos sobre fronteras inteligentes.”<sup>157</sup>

En efecto, después del 11 de septiembre, México dejó de ser la prioridad de la política exterior estadounidense. Antes de los actos terroristas, el debate inmigratorio consistía, mayoritariamente, en el efecto de los inmigrantes sobre la economía estadounidense. Señala Vereá Campos que: “...a raíz de los actos terroristas, el debate en torno al tema de la inmigración estará vinculado con el del terrorismo.”<sup>158</sup> De conformidad con Vereá Campos, consideramos que la inmigración, ha dejado de tener la connotación económica del pasado para ser, después del 11 de septiembre, un tema relacionado a la seguridad nacional.

“Después del martes del terror, el debate se ha dirigido hacia la demanda de controlar aún más las fronteras como una medida de seguridad nacional y hacia la necesidad de que ingresen menos inmigrantes, lo cual establece un parteaguas en torno de la discusión reciente.”<sup>159</sup> Lo cual, evidentemente, reorientó los esfuerzos estadounidenses en sentido contrario a lo esperado por el gobierno mexicano en el 2001, con relación al Acuerdo Migratorio Integral.

La prensa mexicana señaló esta redefinición de prioridades estadounidenses; por ejemplo, la Revista Nexos apuntó que: “De hecho, es de anticiparse que la relación va a adquirir un tono mucho menos diplomático y más pragmático,

---

<sup>157</sup> Idem.

<sup>158</sup> VEREA CAMPOS, Mónica, “El terror del terrorismo: cambios sustanciales en el debate migratorio estadounidense: consecuencias para México” en *Globalidad y conflicto: Estados Unidos y la crisis de septiembre*, México, CISAN/UNAM, 2002, p 95.

<sup>159</sup> Ibidem, p 96.

cargándose sobre todo hacia los temas aduanales, migratorios y de seguridad. Todo esto va a redefinir la realidad norteamericana: a partir de ahora nuestra seguridad es la de los norteamericanos y viceversa.”<sup>160</sup>

Por otra parte, la Revista Proceso publicó: “ Para Estados Unidos, el tema de la seguridad en la frontera con México se convirtió nuevamente en asunto de la máxima prioridad en la agenda binacional, y el férreo control que esto conlleva ha puesto en peligro también la convivencia social en la región.”<sup>161</sup> Y añade que:“A partir del 11 de septiembre, pasamos de una frontera flexible a una frontera rígida y eso es muy preocupante porque provoca una fractura social y económica entre los dos países.”<sup>162</sup>

México todavía conservaba la esperanza de concretar el Acuerdo Migratorio Integral: “El anuncio de que Bush vendría a la cumbre de Monterrey en marzo de 2002, y que aceptaba una reunión bilateral después del evento multilateral, avivó los ánimos de los negociadores mexicanos. La reunión, se esperaba, serviría como el punto de inflexión para relanzar la negociación del acuerdo. Pero las expectativas no se cumplieron. La nueva prioridad de Washington, *seguridad interna*, no dejaba espacio para otros temas. La sustancia de la reunión de Monterrey no fue sobre migración sino sobre seguridad: la firma del acuerdo sobre

---

<sup>160</sup> RUBIO, Luis, “De vecinos distantes a socios en problemas”, en *Revista Nexos*, número 288, (diciembre de 2001) p 84.

<sup>161</sup> ÁLVAREZ, Silvia, Luciano CAMPOS, Alejandro GUTIÉRREZ, Rodrigo IBARRA y Arturo SALINAS, “La Guerra”, en *Revista Proceso*, número 1304, (28 de octubre de 2001) p 59.

<sup>162</sup> Idem.

*fronteras inteligentes*<sup>163</sup>, que en la ciudad de México previamente habían acordado el zar de la seguridad interna, Tom Ridge, y el secretario de Gobernación, Santiago Creel, con la visible ausencia del canciller Castañeda.”<sup>164</sup>

Lo anterior muestra que México no tuvo otra opción: suscribir un acuerdo de seguridad que no era de su interés, o por lo menos, no era el que se pretendía lograr. La alianza suscrita con los Estados Unidos cuenta con un plan de acción que le da operatividad, fija objetivos específicos y organiza las tareas que han de desarrollarse. Ello está contenido en 22 puntos divididos en 3 apartados: infraestructura segura, tránsito seguro de personas y flujo seguro de bienes.”<sup>165</sup>

De la reunión en Monterrey surgió otro acuerdo, “...la llamada Sociedad para la Prosperidad, un ambicioso programa de cooperación económica que involucra recursos públicos y privados orientados al desarrollo de zonas donde se concentra la mayor migración hacia Estados Unidos. La intención de este esfuerzo es apoyarse en el Banco de desarrollo de América del Norte (NADbank, por sus siglas en Inglés) que después de ocho años de creación ha mostrado avances

---

<sup>163</sup> El 22 de marzo de 2002, la Secretaría de Gobernación suscribió con el Departamento de Estado Estadunidense la llamada “Alianza para la frontera”. El gobierno de Estados Unidos invitó a México y Canadá, por separado, a colaborar con miras a establecer “fronteras inteligentes”, mediante las cuales se logren dos propósitos simultáneos: fortalecer la seguridad fronteriza y facilitar el tránsito legal de personas y mercancías.

<sup>164</sup> FERNÁNDEZ DE CASTRO, Rafael, “La migración sobre la mesa de negociación”, en *México en el mundo 2002: cambio y continuidad en la política exterior de México*, Primera Edición, México, Editorial Planeta/ITAM, 2002, P 128.

<sup>165</sup> CREEL, Santiago, “La migración y la seguridad entre México y Estados Unidos, en *Foreign Affairs* en Español, <http://www.foreignaffairs-esp.org/20040401faenespessay040202/santiago-creel-miranda-la-migracion-y-la-seguridad-entre-mexico-yestados-uidos.html>, consultada el 23 de marzo a las 13:00 horas.

muy escasos, tanto por falta de recursos financieros como por un mandato acotado.”<sup>166</sup>

Aunque el acuerdo mencionado podría parecer benéfico para México, sin los recursos necesarios no es más que un papel. Sin embargo, la Presidencia de la República tiene otra perspectiva acerca de los logros alcanzados por medio de dicho acuerdo; por ejemplo, menciona que: “Un proyecto prioritario para la Sociedad ha sido la reducción de los costos de las remesas que envían los mexicanos que viven en estados Unidos. En los últimos cinco años, los costos de estos envíos se han reducido en más de 60 por ciento y se han formalizado en una gran proporción gracias a la bancarización de sus remitentes.”<sup>167</sup>

La negociación del Acuerdo Migratorio Integral quedó estancada. “El único punto que finalmente se concretó fue la petición que Estados Unidos trajo a la mesa y que sería una constante no sólo en relación con México sino con todos sus aliados: la coordinación en la emisión de visas.”<sup>168</sup>

Como podemos observar, el periodo durante el cual, con relativa facilidad, México logró proponer y después empezar a negociar el Acuerdo Migratorio Integral con los Estados Unidos terminó cuando este país cambió de prioridades. Estamos de acuerdo con Montaña cuando nos dice que después del 11 de septiembre “El

---

<sup>166</sup> MONTAÑO. Jorge, “De San Cristóbal a Monterrey”, en *México en el mundo 2002: cambio y continuidad en la política exterior de México*, Primera Edición, México, Editorial Planeta/ITAM, 2002, p 193.

<sup>167</sup> “La Sociedad para la Prosperidad México-Estados Unidos: una alianza binacional público-privada, en Presidencia de la República, <http://www.foxpresidencia.gob.mx/actividades/crecimiento?contenido=24178> , consultada el 2 de agosto a las 21:15 horas.

<sup>168</sup> FERNÁNDEZ DE CASTRO, Rafael, op. cit., p 128.

rumbo era distinto, con la implicación de un acotamiento inevitable de los espacios de negociación en cualquier otro rubro que no fuera el de seguridad, al tiempo que las exigencias de cooperación por parte del vecino eran cada vez más elevadas.”<sup>169</sup>

---

<sup>169</sup> MONTAÑO, Jorge, op. cit., p 192.

## **CAPÍTULO III.**

### **Análisis, tendencias y propuestas del Acuerdo Migratorio Integral.**

#### 3.1.- El Acuerdo Migratorio Integral.

Consideramos importante analizar el contenido de los cinco puntos del Acuerdo Migratorio Integral, para comprender sus limitaciones y alcances.

El contenido del primer punto es el siguiente: “Un programa de trabajadores temporales. La propuesta consistió en no repetir los errores de los programas de braceros (1943-1964), por lo que se insistió en la necesidad de que los trabajadores mexicanos tuvieran los mismos derechos que los estadounidenses. Para esto debía garantizarse la portación de la visa para que existiera movilidad laboral. No se trataba de instituir un programa piloto en la agricultura, sino en los sectores industrial y de servicios. Con un programa temporal con las dimensiones adecuadas, entre 250 y 350 mil personas, el gobierno de Fox buscaba recuperar la circularidad del flujo migratorio, incidiendo así en los costos que representa la migración en lo demográfico, social-familiar y económico.”<sup>170</sup>

Cabe recordar que el primer punto fue un elemento central de la negociación desde la perspectiva mexicana. En primera instancia, los trabajadores temporales

---

<sup>170</sup> FERNÁNDEZ DE CASTRO, Rafael, “La migración sobre la mesa de negociación”, en *México en el mundo 2002: cambio y continuidad en la política exterior de México*, Primera Edición, México, Editorial Planeta/ITAM,, 2002, P 122.



portarían una visa, con la cual podrían entrar, salir y regresar a los Estados Unidos. Esto significa que -a diferencia de los inmigrantes indocumentados- el trabajador visado podría regresar a México, sin el temor de no poder volver a su fuente de empleo estadounidense; es decir, la migración a los Estados Unidos ya no sería de forma permanente necesariamente, pues el trabajador ya no encontraría los obstáculos de entrada a los Estados Unidos que, evidentemente, son indeseables. Lo anterior es lo que se denomina la *circularidad* del flujo migratorio. Este punto es importante porque protege los derechos fundamentales de los migrantes, que todos los días encuentran la muerte al intentar cruzar la frontera de forma ilegal.

Por otra parte, se reducirían costos debido a que el trabajador no tendría que pagar el cruce de la frontera a un “pollero”, o posteriormente, pagar el transporte y el cruce de sus familiares para llevarlos a los Estados Unidos, ya que podría reunirse con ellos si así lo quisiera; se evitaría también el costo social-familiar, que implica la separación del migrante de su familia y amigos, pues como se ha dicho, esta separación no tendría que ser permanente.

El costo demográfico se refiere a la pérdida de población masculina. Por ejemplo, Chiquimitio, Michoacán, es una población con muchas mujeres solas, que se han quedado en su lugar de origen junto con sus hijos, mientras sus esposos son ahora inmigrantes en los Estados Unidos: “Mientras más y más mexicanos emigran a Estados Unidos y se quedan por periodos más largos, sus villas se

convierten en pueblos fantasmas; los lugareños los llaman *ciudades sin hombres*.”<sup>171</sup>

Podemos observar también que el primer punto del Acuerdo Migratorio Integral hace referencia a que los trabajadores temporales no tendrían que dedicarse exclusivamente a la agricultura -a diferencia del Programa Bracero- que iba dirigido solamente a trabajadores de ese sector; este Acuerdo propone los sectores laborales industrial y de servicios, lo que permite abrir nuevas posibilidades de empleo a quienes no se dedican, o no desean dedicarse a la agricultura.

El programa de trabajadores temporales es importante porque mantendría abierta de manera legal, la válvula de escape, tan necesaria para la economía mexicana. Este programa, además, reduciría el número de muertes de mexicanos que intentan cruzar la frontera sin documentos. A este respecto, es importante mencionar que “Motivado por una recesión económica a finales de los ochenta e inicios de los noventa, Estados Unidos endureció su posición hacia la migración mexicana por medio de leyes y operaciones diseñadas para proteger la frontera.”<sup>172</sup> el endurecimiento de la legislación inmigratoria estadounidense a partir de 1986 “...hizo que fuera más peligroso el cruce fronterizo sin documentos. Estos esfuerzos provocaron cambios en las rutas usadas para los cruces ilegales;

---

<sup>171</sup> TROSHINSKY, Lisa, “Migración mexicana crea ciudades sin hombres “ en <http://www.merril.umd.edu/dateline/index.php/mexican-migration-creates-cities-wothput-men/migración> , consultada el 10 de julio a las 19:35 horas.

<sup>172</sup> FERNÁNDEZ DE CASTRO, Rafael y Jorge I. Domínguez, *¿Socios o adversarios?: México-Estados Unidos hoy*, Primera Edición, México, Editorial Océano de México, S.A. de C.V., 2001, p 279.

las nuevas se han vuelto mucho más peligrosas y la cantidad de accidentes ha aumentado.”<sup>173</sup>

El endurecimiento de la legislación inmigratoria estadounidense se ve reflejado, por ejemplo, en la IRCA. En 1986 se aprobó “El Acta para la Reforma y el Control de la Inmigración (IRCA; por sus siglas en inglés). Esta ley contenía dos disposiciones importantes: amnistía y sanciones contra empleadores que contrataran a residentes no autorizados. Paradójicamente, sólo la primera fue aplicada eficazmente: De modo que la ley desató un aumento, y no una reducción, del número de mexicanos en Estados Unidos. La migración mexicana autorizada aumentó notablemente.”<sup>174</sup>

Con relación a la ley mencionada, nos dice Samuel Huntington, desde la perspectiva estadounidense que. “...contiene provisiones para legalizar el status de los inmigrantes ilegales existentes y para reducir las futuras inmigraciones ilegales a través de sanciones a los empleadores. La primera meta fue alcanzada: alrededor de 3.1 millones de inmigrantes ilegales, 90 por ciento de México, se convirtieron en residentes legales con tarjeta verde de los Estados Unidos. La segunda meta no fue alcanzada. El estimado del número total de inmigrantes ilegales en los Estados Unidos se elevó de 4 millones en 1995, a 6 millones en 1998 y de 8 a 10 millones para el 2003.”<sup>175</sup>

---

<sup>173</sup> Ibidem, pp. 279-280.

<sup>174</sup> Ibidem, p 279.

<sup>175</sup> HUNTINGTON, Samuel, *Who are we?: the challenges to America's national identity*, United States, Simon and Schuster paperbacks, Edition 2005, p 225. Traducción propia.

Desde la perspectiva mexicana, con relación a la misma ley, nos dice Meyer que repetidamente México manifestó "...su decisión de respetar el derecho soberano de los Estados Unidos de aprobar leyes sobre la cuestión migratoria sin tratar de influir en el proceso interno de formulación de políticas de aquel país."<sup>176</sup>

Otro caso similar de endurecimiento de la legislación inmigratoria estadounidense es la Propuesta 187: "En noviembre de 1994, la Propuesta 187 fue aprobada (los tribunales, sin embargo, obstruyeron la aplicación de la mayoría de sus disposiciones)"<sup>177</sup> El contenido de esta propuesta "...obligaba a los hospitales, escuelas (desde el jardín de niños hasta la universidad ) y dependencias de bienestar social a no brindar sus servicios (excepto los servicios médicos de urgencia) a migrantes indocumentados y denunciarlos a la policía para ser procesados."<sup>178</sup>

Finalmente, "En 1996, el congreso de Estados Unidos promulgó la IRIRA"<sup>179</sup> que, en combinación con la reforma del sistema de bienestar social, hizo que la situación se volviera más difícil no sólo para los migrantes no autorizados, sino incluso para los documentados. (Ahora bien, algunas de las disposiciones más severas de la IRIRA, como la de impedir que los migrantes legales recibieran ingresos suplementarios de bienestar social y estampillas para alimentos hasta

---

<sup>176</sup> RICO, Carlos, "La Ley de Reforma y Control de la inmigración de 1986 y las percepciones mexicanas de un enfoque bilateral del problema", en *México-Estados Unidos 1988-1989*, México, El Colegio de México, Primera Edición, 1990, p 54.

<sup>177</sup> FERNÁNDEZ DE CASTRO, Rafael y Jorge I. Domínguez, op. cit., p 266.

<sup>178</sup> Idem.

<sup>179</sup> Acta de Reforma a la Inmigración Ilegal y Responsabilidad al Inmigrante.

que se naturalizaran, pronto fueron modificadas.) La IRIRA hizo la vida más difícil a quienes permanecieron en Estados Unidos sin autorización. También hizo que fuera más peligroso el cruce fronterizo sin documentos.”

El segundo punto del Acuerdo Migratorio integral consiste en: “Regularización de la situación migratoria de los connacionales indocumentados en Estados Unidos”<sup>180</sup> Como quedó asentado, este punto es el que el equipo estadounidense de negociación se negaba a denominar “amnistía” por ser un término que no sería bien recibido en los Estados Unidos debido a la amplitud de su connotación.

Con respecto a la regularización y “Entre las soluciones que se propusieron estuvo la de una fecha de registro (registry date) para garantizar que pudieran ajustar su situación migratoria a partir de su fecha de entrada. Es decir, se proponía regularizar a los que hubieran llegado antes de 1997 siempre y cuando no tuvieran antecedentes penales y contasen con empleo. Para los que llegaron entre 1997 y 2000, la solución propuesta consideraba sus méritos y antecedentes a través de un sistema de puntajes.”<sup>181</sup> Teniendo en cuenta que el Acuerdo Migratorio Integral se propuso en el 2001, los inmigrantes indocumentados que hubieran podido regularizar su situación migratoria debían tener cuatro años residiendo en los Estados Unidos. Evidentemente este requisito dejaba fuera de la posibilidad de legalizar su situación a todo aquellos que hubieran llegado a los Estados Unidos

---

<sup>180</sup> FERNÁNDEZ DE CASTRO, Rafael, “La migración sobre la mesa de negociación”, en *México en el mundo 2002: cambio y continuidad en la política exterior de México*, Primera Edición, México, Editorial Planeta/ITAM,, 2002, pp. 122-123.

<sup>181</sup> Idem.

de manera ilegal cuatro años después; sin embargo, el contenido del segundo punto del Acuerdo Migratorio Integral hubiera beneficiado a una cifra considerable de inmigrantes indocumentados. Nos dice Fernández de Castro que en ese momento se encontraban aproximadamente “3.5 millones de mexicanos”<sup>182</sup> en los Estados Unidos de forma no autorizada.

Consideramos que si en 2001, México no pudo acordar este punto -prioritario también- de la negociación con los Estados Unidos, hoy en día, la regularización de los indocumentados sería más difícil aún de conseguir, pues “Un estudio de la OCDE estima que la población ilegal en Estados Unidos aumenta en 408,000 individuos por año, de los cuales, más de la mitad proceden de México.”<sup>183</sup>

El punto anterior también hace referencia al sistema de puntos al que debían ajustarse todos aquellos inmigrantes ilegales que hubieran llegado a los Estados Unidos entre 1997 y 2000. El sistema de puntos indica que “Para tener derecho a pedir la residencia, cada indocumentado deberá reunir un mínimo de puntos. El sistema recomienda una tabla de puntaje donde se medirá su conocimiento de Inglés, tiempo de estadía en el país, familia, estudios y trabajo, entre otros.

---

<sup>182</sup> Idem.

<sup>183</sup> GASAVE, Gabriel, “Los inmigrantes ilegales en Estados Unidos aumentan cada año en más de 400,000 personas”, en *El Instituto Independiente*, <http://independent.typepad.com/elindependent/2007/06/los-inmigrantes.html>, consultado el 21 de agosto a las 19:50 horas.

Quienes estén por debajo del 65 por ciento de la puntuación no calificarán para optar por la tarjeta verde.”<sup>184</sup>

Ya se ha expuesto que el inmigrante indocumentado debía contar con empleo y no tener antecedentes penales para poder obtener la regularización migratoria.

El tercer punto del Acuerdo Migratorio Integral consiste en: “Programas de impulso al desarrollo regional de México. En el largo plazo, la posibilidad de reducir las tasas de migración hacia Estados Unidos puede conseguirse mediante el desarrollo de proyectos estratégicos en áreas expulsoras de migrantes.”<sup>185</sup>

Podríamos considerar este punto como fuera del contexto migratorio. Además, el tercer punto, no era una de las peticiones centrales de la negociación; en todo caso, podemos suponer que Jorge Castañeda y su equipo pretendieron anotarse un éxito contundente al lograr el paquete migratorio completo. El desarrollo regional de México, como hemos dicho, pareciera no ser un rubro relacionado con la migración, pero visto con mayor profundidad “...el concepto que sostiene el planteamiento mexicano buscaba dar una solución integral, a partir de diversos componentes que, conectados entre sí, atienden la totalidad de las facetas que

---

<sup>184</sup> Ledesma, Abel, “Los puntos flacos de la reforma”, en Reforma Migratoria, <http://soyarizona.com/serendipity/index.php?/archives/2007/05/C6.html>, consultado el 21 de agosto a las 21:03 horas.

<sup>185</sup> FERNÁNDEZ DE CASTRO, Rafael, “La migración sobre la mesa de negociación”, en *México en el mundo 2002: cambio y continuidad en la política exterior de México*, Primera Edición, México, Editorial Planeta/ITAM., 2002, p 123.

tiene el fenómeno migratorio entre los dos países.”<sup>186</sup> En otras palabras, el tercer punto del Acuerdo Migratorio Integral refleja el concepto de la *enchilada completa*.

El cuarto punto del Acuerdo Migratorio Integral consiste en: “Promover programas que fortalezcan la seguridad de la frontera. Las cifras de muertes de connacionales intentando cruzar son alarmantes, por lo que se requieren acciones conjuntas para reducir los riesgos. Desde programas en los medios de comunicación destinados a informar de los peligros hasta la tolerancia cero hacia el tráfico de personas, en especial con las bandas de coyotes y polleros.”<sup>187</sup> Este punto es un ofrecimiento mexicano: tomar medidas para controlar la frontera, acciones que México no ha procurado debido a que, como se ha mencionado, la migración es conveniente para la economía del país. Cabe mencionar que “Para principios de los años noventa, la mayor parte de la frontera entre Estados Unidos y México estaba fuera de control. Los *illegales* cruzaban a su antojo y en grandes números.”<sup>188</sup> Esta situación consiguió “...el voto a favor de la Propuesta 187.”<sup>189</sup>

Con respecto a la gran cantidad de migrantes mexicanos que mueren en el intento de cruzar la frontera, y haciendo énfasis en la necesidad de concretar el Acuerdo Migratorio Integral. La Revista Proceso publicó: “En el año 2000, cuando México

---

<sup>186</sup> HERRERA-LASSO, Luis y Gustavo MOHAR, “Nuevos paradigmas de la relación bilateral: seguridad, fronteras y migración”, en *En la frontera del imperio*, México, Editorial Planeta, Primera Edición, 2003, p 146.

<sup>187</sup> FERNÁNDEZ DE CASTRO, Rafael, “La migración sobre la mesa de negociación”, en *México en el mundo 2002: cambio y continuidad en la política exterior de México*, Primera Edición, México, Editorial Planeta/ITAM., 2002, p 123.

<sup>188</sup> DAVIDOW, Jeffrey, *El oso y el puercoespín: una visión personal sobre la compleja relación México-Estados Unidos*, Primera Edición, México, Random House Mondadori, S.A. de C.V., 2005, p 193.

<sup>189</sup> *Ibidem*, p 194.



se había convertido ya en el segundo socio comercial de Estados Unidos y la victoria electoral de Fox asombraba a millones de estadounidenses, 490 mexicanos encontraron la muerte tratando de cruzar, sin documentos, a Estados Unidos; más de un mexicano muerto por día. No es posible que mientras México y Estados Unidos mantienen un flujo diario comercial de mercancías y servicios cercano al billón de dólares, lo cual implica una complejísima logística de cooperación bilateral, la suerte del flujo migratorio esté en manos exclusivamente de la patrulla fronteriza.”<sup>190</sup> Con relación al Acuerdo Migratorio Integral, continúa diciendo dicha publicación, que: “Al igual que el presidente Fox y la clase política mexicana, el ciudadano común desea un acuerdo migratorio con Estados Unidos. Según las encuestas, uno de cada dos hogares mexicanos tiene un pariente cercano trabajando en Estados Unidos. Nueve millones de mexicanos viven en Estados Unidos, poco más de una tercera parte, ilegalmente.”<sup>191</sup>

El último punto del Acuerdo Migratorio Integral consiste en la “Revisión de los programas de visas. Castañeda y sus negociadores impulsaron el reconocimiento especial de México como socio de la región de libre comercio de América del Norte. Es decir, sacar a México y Canadá de las cuotas nacionales que otorga Washington y crear un programa específico para los socios del TLCAN.”<sup>192</sup>

---

<sup>190</sup> FERNÁNDEZ DE CASTRO, Rafael, “Acuerdo migratorio o nacionalismo recriminatorio”, en *Revista Proceso*, número 1356, (octubre de 2002) p 2.

<sup>191</sup> Idem.

<sup>192</sup> FERNÁNDEZ DE CASTRO, Rafael, “La migración sobre la mesa de negociación”, en *México en el mundo 2002: cambio y continuidad en la política exterior de México*, Primera Edición, México, Editorial Planeta/ITAM,, 2002, p 123.

Con la consecución de este punto se hubiera conseguido un trato preferencial para México por ser miembro del TLCAN. La respuesta norteamericana a esta propuesta fue que: "...ayudaría principalmente a los mexicanos, pero que también beneficiaría a los inmigrantes de otros países. Se refería a los millones de personas cuyas solicitudes para obtener la residencia permanente habían sido aprobadas, pero que tenían que esperar durante años que las autoridades migratorias les entregaran sus visas. Las leyes migratorias ponían un límite anual al total de dichas visas, así como al de ciudadanos de cada país que podían recibirlas; el rezago, por tanto, era enorme e incluía a cerca de un millón de mexicanos, quienes estaban recibiendo menos de 100 mil *green cards* al año."<sup>193</sup> Estados Unidos elaboro esta nueva propuesta a la que "...se llamó la Propuesta Norteamericana, consistía en proporcionar una cuota especial de visas para los otros dos miembros del TLCAN."<sup>194</sup> Sin embargo, esto "No era el arreglo completo que Castañeda insistía en obtener..."<sup>195</sup> debido a que, como se ha dicho, Jorge Castañeda quería el paquete migratorio completo, "Temía que Washington se inclinara por un arreglo rápido, una solución parcial que podría verse bien Estados Unidos, pero no en México, y siguió empujando su concepto de solución única."<sup>196</sup> Finalmente, al no haberse concretado el Acuerdo Migratorio Integral, consideramos que México, con la posición inflexible de Jorge Castañeda –entre otros factores- perdió una oportunidad única.

---

<sup>193</sup> DAVIDOW, Jeffrey, *El oso y el puercoespín: una visión personal sobre la compleja relación México-Estados Unidos*, Primera Edición, México, Random House Mondadori, S.A. de C.V., 2005, p 341.

<sup>194</sup> Ibidem, pp. 341-342.

<sup>195</sup> Ibidem, p 342.

<sup>196</sup> Ibidem, p 343.

El análisis de los cinco puntos del Acuerdo Migratorio Integral nos permite apreciar la pretensión sumamente ambiciosa por parte de los negociadores mexicanos. Por otra parte, lo que podríamos llamar la “indivisibilidad” del Acuerdo Migratorio que le imprimió Jorge Castañeda, no fue sino un obstáculo que impidió conseguir un beneficio para los migrantes mexicanos.

### 3.2.- Tendencias y propuestas del Acuerdo Migratorio Integral.

Al llegar a este punto, la pregunta obligada es: ¿Qué curso seguirá -si es que llega a existir- un nuevo Acuerdo Migratorio entre México y los Estados Unidos? Antes de analizar la opinión de los especialistas, debemos señalar que la necesidad de dicho acuerdo sigue estando vigente; en México debido a la escasez de trabajo, y en los Estados Unidos debido a su necesidad de fuerza laboral de bajo costo. Sin embargo el clima antiinmigratorio en los Estados Unidos, ejerce presión en sentido contrario a la concreción del posible Acuerdo Migratorio. Rafael Fernández de Castro apunta: “El primer motor es cambiar el status quo que prevalece en materia migratoria. Si bien al iniciar sus mandatos en 2001, ambos presidentes (George Bush y Vicente Fox) lo consideraban inaceptable, hoy representa una verdadera bomba de tiempo para la relación bilateral. México es cada vez más dependiente de la migración.”<sup>197</sup>

---

<sup>197</sup> FERNÁNDEZ DE CASTRO, Rafael, “La reelección de Bush: oportunidad para activar las relaciones, en *Foreign Affairs en Español*, <http://www.foreignaffairs-esp.org/2005010faenespessay050103-p10/rafael-fernandez-de-castro/la>, consultada el 25 de agosto a las 14:43 horas.

Existen también en los Estados Unidos motivos electorales para que ese país continúe ofreciendo el discurso de que dicho acuerdo es viable. Además, el propio Presidente George Bush planteó ante el Congreso de los Estados Unidos, la necesidad de cambio del status quo para dar cabida a trabajadores mexicanos temporales en ese país. En su discurso, el primero de enero de 2004, dijo: “Como tejano, he conocido muchas familias inmigrantes, principalmente mexicanas, y he visto lo que añaden a nuestro país. Traen a los Estados Unidos los valores de fe en Dios, amor a la familia, trabajo duro....los valores que nos han hecho, para empezar, una gran nación. ..debemos tener leyes inmigratorias que funcionen y que nos hagan sentir orgullosos; sin embargo, hoy, no las tenemos...hoy le pido al Congreso que se me una para aprobar leyes inmigratorias...propongo un nuevo programa temporal de trabajo que empate a los extranjeros que desean trabajar con los empleadores norteamericanos que desean contratarlos, en aquellos puestos en que ningún norteamericano pueda ser encontrado para ocupar esos puestos...”<sup>198</sup> Por otra parte, México sigue presionando a los Estados Unidos en materia migratoria, durante el encuentro que tuvieron ambos presidentes en marzo de 2007: “El presidente Felipe Calderón cerró su encuentro con George W. Bush defendiendo el trabajo y la aportación económica de los migrantes mexicanos en los Estados Unidos.”<sup>199</sup>

---

<sup>198</sup> “President Bush proposes new temporary worker program”, en *The White House*, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2004/01/20040107-3.html> , consultado el 21 de agosto a las 21:47 horas. Traducción propia.

<sup>199</sup> Nuñez, Ernesto, “Defiende Calderón a migrantes”, en *Presidencia de la República*, <http://www.presidentia.gob.mx/prensa/?contenido=29467> , consultado el 24 de agosto a las 21:09 horas.

Ante este contexto, ¿cuáles son las propuestas viables para México? Aguilar Zinser nos dice que: Idealmente, hay para México dos tipos de negociación posible con Estados Unidos: una es el que se deriva de la relación entre adversarios –no necesariamente enemigos irreconciliables- que deben convivir y resolver problemas, pero cuyos intereses globales están en conflicto. La otra es la que corresponde a la presunción de amistad y a la coincidencia global de intereses conforme a la cual se busca solucionar problemas comunes y limar divergencias circunstanciales.”<sup>200</sup> Desde la segunda alternativa, tenemos claro que la “amistad” entre los presidentes Fox y Bush, no condujo a que México pudiera negociar exitosamente el Acuerdo Migratorio Integral en el 2001. La primera opción, entonces, podría ser considerada como la más viable, partiendo del hecho de que el Acuerdo Migratorio Integral es un asunto bilateral, que responde a los intereses de ambos países y del hecho de que la migración es imparable. No debemos perder de vista, sin embargo, que México tiene mayor interés en resolver este problema que los Estados Unidos.

El éxito de la negociación, continua diciendo Aguilar Zinser “...depende aquí de la seriedad que Estados Unidos conceda a su contraparte, de la capacidad que se tenga para plantear posiciones con credibilidad y firmeza y para fijar los límites hasta donde se está dispuesto a transigir y conciliar.”<sup>201</sup> En este sentido no estamos de acuerdo con Aguilar Zinser, pues como hemos visto, México era la relación más importante para los Estados Unidos antes de los atentados de

---

<sup>200</sup> AGUILAR ZINSER, Adolfo, “Las debilidades del nuevo proyecto de negociación con Estados Unidos, en *México-Estados Unidos 1988-1988*, Primera Edición, México, El Colegio de México, 1990. p 30.

<sup>201</sup> Idem.

septiembre 11, por lo que no podemos decir que hubiera carencia de “seriedad”; además la “firmeza” impuesta por Jorge Castañeda entorpeció la negociación al grado de anularla.

En opinión de Solís Camarena: “La política migratoria debe tener presente la complejidad del fenómeno al cual esta dirigida y las decisiones que de ella deriven deben reconocer y atender las realidades económicas y sociales que los flujos migratorios producen. Las medidas unilaterales que privilegian el control y la represión resultaran finalmente ineficaces y con seguridad generarán efectos no previstos que podrían ser política y humanamente inaceptables, intolerablemente costosos y eventualmente contraproducentes.”<sup>202</sup> En efecto, el endurecimiento de la legislación migratoria estadounidense no ha sido ni será la solución para resolver el asunto migratorio por lo que es necesario encontrar una nueva oportunidad para que México concrete un Acuerdo Migratorio Integral con los Estados Unidos, previa reforma migratoria estadounidense.

Por otra parte, Rafael Fernández de Castro opina que: “La diplomacia mexicana no puede quedarse de brazos cruzados. La época en que México no intervenía en Estados Unidos para que ellos no fueran a hacer lo mismo en nuestro país es cosa del pasado. Es hora de jugar el juego político de Washington: acudir a los centros de toma de decisión, especialmente al Capitolio, e impulsar nuestros

---

<sup>202</sup> SOLÍS CAMARENA, Fernando, *México: una política con sentido humanitario*, Primera Edición, México, Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Migración, 1992, p 62.

intereses.”<sup>203</sup> Esta recomendación de Rafael Fernández de Castro nos parece particularmente importante: México debe cabildear entre los tomadores de decisión en los Estados Unidos -como lo hizo para negociar el TLCAN- sobre todo en el Congreso, a efecto de conseguir el apoyo necesario para sus propuestas.

“Habrá que acudir al Capitolio con propuestas que sean *vendibles*. Hay que olvidarse de la idea de amnistía generalizada, es decir, que regularicen a todos los mexicanos que radiquen allá, pues el Partido Republicano se opondría a ello; o bien, olvidarse de insistir en que en que Estados Unidos sea corresponsable del desarrollo de México.”<sup>204</sup> En efecto, como hemos sostenido, la palabra “amnistía” no será bien recibida en los Estados Unidos, en todo caso, habrá que dar pasos mucho más pequeños antes de solicitar la regularización de los inmigrantes mexicanos.

Y continua diciendo Fernández de Castro: “Si los legisladores estadounidenses no se convencen de que eventualmente el volumen de migración de mexicanos a su país descenderá, difícilmente aprobarán una reforma que permita regularizar a los que ya están allá y dejar entrar legalmente a grandes cantidades en los próximos años.”<sup>205</sup> Consideramos que lo anterior será lo más difícil de lograr, debido a la evidente carencia de oportunidades laborales en nuestro país. Si esta situación no

---

<sup>203</sup> FERNÁNDEZ DE CASTRO, Rafael, “¿Y el acuerdo migratorio?”, en *Revista Proceso*, número 1440, (2004-06-05), p 2.

<sup>204</sup> Idem.

<sup>205</sup> Idem.

cambia, no habrá forma de convencer a los legisladores estadounidenses de que aprueben una reforma migratoria.

Como hemos señalado, el papel que desempeñe el Presidente Bush, o cualquier otro Presidente de los Estados Unidos, será importante, pero no decisivo. Esta perspectiva no fue tomada en cuenta con profundidad por parte de México durante la negociación del 2001.

En el mes de marzo del 2007, la Revista *The Economist* publicó: “Un problema difícil de resolver será la inmigración. Los planes del señor Bush, que involucran incrementar la seguridad en la frontera, un programa para trabajadores temporales y una alternativa para conseguir la ciudadanía para los alrededor de 12 millones de inmigrantes que ya se encuentran en los Estados Unidos, son planes sensibles y humanos. La mayoría de los demócratas están de acuerdo con él: los planes fallaron el año pasado debido a la oposición del Partido Republicano, que ahora ha perdido su mayoría. La presión podría producir un cambio, pero el señor Bush deberá ser lo suficientemente valiente para romper el cerco del Partido Republicano.”<sup>206</sup>

Finalmente, al catedrático y especialista en migración, Jorge Bustamante, se le pregunta si considera que el trato hacia los indocumentados cambiaría si se logra un acuerdo migratorio en el Congreso, Bustamante responde: “Si cambiaría, pero

---

<sup>206</sup> “Saving the Bush presidency”, en *The Economist Magazine*, número 8517, volumen 382, (Febrero 24-marzo 2, 2007) p 15. Traducción propia.



lo que es difícil de predecir es que vaya a haber un acuerdo en el Congreso, yo veo el acuerdo cada vez más difícil. Hay que distinguir entre las noticias que salen en la prensa sobre declaraciones políticas y los hechos. En los hechos –que yo observo profesionalmente- no he visto nada nuevo.”<sup>207</sup>

En efecto, habrá que saber distinguir entre supuestos y realidades, como lo señala Bustamante, pues cabe señalar que el mismo día y en el mismo medio informativo, se publicó lo siguiente: “Senadores demócratas y republicanos anunciaron ayer un acuerdo bipartidista para una iniciativa de reforma migratoria en Estados Unidos. El plan considera vías para la legalización de doce millones de trabajadores indocumentados que se calcula, hay en ese país. Luego de tres meses de negociaciones junto con la casa Blanca, los senadores liderados por el demócrata, Ted Kennedy y el republicano, Jon Kyl, presentaron un proyecto de reforma de 375 páginas que comenzará a discutirse en el pleno del Senado la próxima semana.”<sup>208</sup>

Deducimos de todo lo anterior que México tendrá muy pocas, casi nulas, posibilidades de concretar con los Estados Unidos un Acuerdo Migratorio Integral, y de llegar a conseguirlo, no contendría la totalidad de los ambiciosos cinco puntos del propuesto en el 2001.

---

<sup>207</sup> ARMENDÁRIZ, Alberto, “Desatiende México a sus migrantes” en periódico *Reforma*, (viernes 18 de mayo de 2007).

<sup>208</sup> BRISEÑO, José, en periódico *Reforma*, (viernes 18 de mayo de 2007).

## CAPÍTULO IV.

### El Congreso y la legislación estadounidense.

#### 4.1.- La Constitución política de los Estados Unidos.

“Al igual que la gran mayoría de las Constituciones modernas, la letra de la Constitución de los Estados Unidos, no distingue entre nacionales y extranjeros.”<sup>209</sup> Por lo tanto, “La defensa de los trabajadores indocumentados en Estados Unidos depende, de manera inmediata, de los recursos que otorgan la Constitución y la legislación nacional de ese país.”<sup>210</sup>

Ahora bien, es necesario definir *indocumentado* o *inmigrante ilegal*: “Es toda aquella persona cuya presencia en los Estados Unidos está en violación a sus actuales leyes de inmigración; se encuentra comprendido en esta calificación quien hubiese cruzado la frontera subrepticamente, sin contar con documentos legales, o haber entrado a ese país con documentos fraudulentos, o haberlo hecho con un permiso temporal cuya vigencia caducó, violando los términos del periodo permitido por las autoridades.”<sup>211</sup> Una vez definido lo anterior, tenemos que “La creación de derecho migratorio por parte de un Estado dado es un derecho soberano; por ello, el cuestionamiento de las medidas que adopte en esta materia sólo podrá hacerse con base en la evaluación del respeto al derecho

---

<sup>209</sup> HERNÁNDEZ G., Joel, “La legislación migratoria de Estados Unidos y la defensa constitucional de los trabajadores indocumentados” en *Revista Mexicana de Política Exterior*, Número 53, (febrero, 1998) p 13.

<sup>210</sup> Idem.

<sup>211</sup> VERA CAMPOS, Mónica, *Entre México y Estados Unidos: los indocumentados*, México, Ediciones El Caballito, S.A., 1982, p 45

internacional que protege a los migrantes, que sea reconocido por la legislación interna de ese país.”<sup>212</sup> Es decir, que sólo los Estados Unidos pueden decidir acerca de sus leyes migratorias, por lo que la permanencia ilegal de un extranjero no está comprendida dentro de los derechos que otorga la Constitución.

Como hemos sostenido, la voluntad del Presidente George W. Bush no hubiera sido suficiente para concretar un Acuerdo Migratorio Integral con México; de hecho es la propia Constitución estadounidense quien limita esa facultad, misma que recae sobre el Congreso. Así tenemos que el Artículo 1º, inciso 4, de la sección 8 de la Constitución mencionada establece que: “El Congreso tendrá facultad:

- 1) Para imponer y recaudar contribuciones, derechos (de aduanas, consumo, etc.), impuestos y arbitrios; para pagar deudas y proveer para la defensa común y el bienestar general de los Estados Unidos; pero todos los derechos, impuestos y arbitrios serán uniformes a través de los Estados Unidos.
- 2) Para tomar dinero a préstamo con cargo al crédito de los Estados Unidos.
- 3) Para Reglamentar el comercio con naciones extranjeras, así como entre los diferentes Estados y con las tribus indias.
- 4) Para establecer una regla uniforme de naturalización y leyes uniformes de quiebra a través de los Estados Unidos.
- 5) Para acuñar moneda, reglamentar el valor de esta y de la moneda extranjera, y fijar normas de pesas y medidas.

---

<sup>212</sup> HERNÁNDEZ G., Joel, op. cit., p 12.

6) Para fijar penas por las falsificaciones de los valores y de la moneda de los Estados Unidos.”<sup>213</sup>

Lo establecido por la Constitución estadounidense nos permite observar que el planteamiento de Jorge Castañeda estuvo mal dirigido. La apreciación del equipo mexicano de negociación del Acuerdo Migratorio Integral, fue que ese convenio podía ser acordado entre el Presidente Fox y el Presidente Bush. No era así, no tomaron en cuenta al Congreso estadounidense, y de este modo el Acuerdo no podía concretarse.

Como última referencia a la Constitución estadounidense, es necesario mencionar que aunado al contenido del artículo mencionado, y con relación a los opositores republicanos de un posible Acuerdo Migratorio con México, “Si bien la Constitución no menciona el papel de los partidos políticos en el proceso legislativo, el liderazgo de los partidos constituye una de las fuerzas decisivas que influyen en el modo de operación del Congreso.”<sup>214</sup> Lo que nos conduce a señalar que aún que: “Los demócratas tienen mayoría en ambas cámaras.”<sup>215</sup>, ponemos en duda, sin embargo, que este hecho aislado nos conduzca a la consecución de un Acuerdo Migratorio Integral con los Estados Unidos.

---

<sup>213</sup> *Constitución de los Estados Unidos de América*, México, Ediciones Luciana, Sexta Edición, 2004, p 9.

<sup>214</sup> ANAYA ROA, Jorge, (traductor), *El Congreso de los Estados Unidos: estructura y funcionamiento*, versión autorizada en español de la obra publicada en Inglés por Congressional Quarterly Inc., con el título *How Congress Works*, México Grupo Editorial Limusa, S.A. de C.V., Grupo Noriega Editores, 1992, p 11

<sup>215</sup> “*110th United States Congress*”, en Wikipedia, [http://en.wikipedia.org/wiki/110th\\_United\\_States\\_Congress](http://en.wikipedia.org/wiki/110th_United_States_Congress), consultado el 31 de agosto a las 18:21 horas. Traducción propia.

#### 4.2.- La relación entre el Congreso estadounidense y el Acuerdo Migratorio Integral.

Siendo el Congreso de los Estados Unidos el facultado para legislar en materia migratoria, y debido a que este hecho no fue tomado en cuenta por Jorge Castañeda y su equipo de negociadores, consideramos útil destacar los siguientes puntos:

- “Dado que muchos mexicanos desconocen el sistema de Estados Unidos, creen erróneamente que el Congreso de ese país es tan débil como el suyo y que el Presidente de los Estados Unidos es más fuerte que su homólogo mexicano.”<sup>216</sup>

En virtud de lo anterior, la cancelación del Acuerdo Migratorio Integral de 2001 fue percibida por los mexicanos como un despliegue de poder del Presidente George Bush<sup>217</sup> y como un incumplimiento o fracaso, del equipo mexicano, incluido por supuesto, el Presidente Vicente Fox -lo que no es del todo cierto- pues como ya hemos dicho, el Congreso es el encargado de las leyes internas estadounidenses. Lo que si es cierto es que Jorge Castañeda y Vicente Fox se equivocaron en la estrategia a seguir para lograr concretar el Acuerdo Migratorio Integral.

Tenemos además que:

---

<sup>216</sup> FERNÁNDEZ DE CASTRO Rafael y Robert A. Pastor, “El Congreso y México”, en *El actor controvertido: el Congreso de Estados Unidos y América del Norte*, Primera Edición en Español, México, ITAM/Porrúa, 2001, p 39

<sup>217</sup> o como un cambio de las prioridades de la política exterior debido a los acontecimientos del 11 de septiembre.

- “En el caso de Estados Unidos, particularmente en política exterior, la mayoría de los estadounidenses tampoco han prestado mucha atención al Congreso y ha habido menos estudios sobre el papel de éste en política exterior que sobre la función del presidente en este mismo ámbito.”<sup>218</sup>

Los mexicanos, entonces, no somos los únicos desorientados en relación al funcionamiento del Congreso estadounidense, sino también la sociedad estadounidense, en general, desconoce de igual forma el funcionamiento del Legislativo y el procedimiento a seguir.

- “Hay estudios que concluyen que el Congreso desempeña un papel crítico en las relaciones México-Estados Unidos, aunque no en las áreas tradicionales de política exterior –como por ejemplo la ayuda externa- pero sí en áreas relacionadas con temas internos, como migración, energía y comercio.”<sup>219</sup>

El punto anterior señala importante vinculación que existe entre el Congreso estadounidense y el Acuerdo Migratorio Integral. Cabe señalar que “El presidente es quien conduce la política exterior de los Estados Unidos, aunque todos los tratados internacionales firmados por el Ejecutivo deben ser aprobados por el

---

<sup>218</sup> FERNÁNDEZ DE CASTRO Rafael y Robert A. Pastor, op. cit., p 39.

<sup>219</sup> Ibidem, p 40.

Senado.”<sup>220</sup> Desde luego *conducir*, no significa necesariamente tener la facultad exclusiva de *aprobar*.

Por otra parte, “Los sistemas políticos de México y Estados Unidos son similares en la superficie, existe un contraste evidente en el poder desplegado por el Ejecutivo. En general, la Presidencia mexicana ha sido capaz de centralizar la toma de decisiones y de desarrollar políticas disciplinadas hacia Estados Unidos, la Casa Blanca ha estado mucho más restringida. El Congreso estadounidense limita los poderes presidenciales, en especial en los asuntos internos y en las políticas exteriores con repercusiones internas.”<sup>221</sup>

El presidente estadounidense no tiene la libertad de acción que podría suponerse, tiene; así que si intenta una determinada acción, que no es bien recibida en el Capitolio “El Congreso, por medio de alguno o algunos de sus miembros inicia una embestida contra el Ejecutivo exigiéndole acciones drásticas. Esta actitud ha sido común durante los últimos años en materias como migración, narcotráfico, procesos electorales, comercio, conflictos regionales, apoyos financieros, problemas del medio ambiente y obligaciones frente a organismos internacionales.”<sup>222</sup>

---

<sup>220</sup> AGUIRRE, Pedro, “Sistema político, partidos y elecciones en Estados Unidos” en *¿Qué son los Estados Unidos?*, México, ITAM/PARMEC, 1996. p 170.

<sup>221</sup> FERNÁNDEZ DE CASTRO, Rafael y Jorge I. Domínguez, *¿Socios o adversarios?: México-Estados Unidos hoy*, México, Primera Edición, Editorial Océano de México, S.A. de C. V., 2001, p 151.

<sup>222</sup> MONTAÑO, Jorge, “El Congreso de los Estados Unidos y su política hacia México”, en *Nueva agenda bilateral en la relación México-Estados Unidos*, México, ITAM/CISAN/Fondo de Cultura Económica, 1998, p 370.

Esto justifica que “A partir de 1990, cuando los diplomáticos mexicanos comprendieron la fragmentación de las decisiones estadounidenses en materia de política exterior, comenzaron a practicar el cabildeo para hacer avanzar los intereses mexicanos en centros diversos y dispersos de toma de decisiones.”<sup>223</sup>

En el 2001, este aspecto no fue tomado en cuenta por el equipo de Vicente Fox. La equivocación en la estrategia hizo la diferencia: el Presidente Salinas de Gortari si concretó el TLCAN. Por otra parte, debemos considerar que la migración es un rubro mucho más sensible que el comercio.

“Muchos de los asuntos de importancia que tienen que ver con las relaciones entre México y Estados Unidos, como la migración...tienen grandes componentes internos, *domésticos*, por así decirlo, por lo que desde hace mucho las relaciones entre ambos países se han calificado como *intermésticas* ya que hay dimensiones tanto internacionales como domésticas, de hecho, la mayoría de los organismos estadounidenses que participan en los asuntos mexicanos como el Servicio de Inmigración y Naturalización (INS, por sus siglas en inglés), la Oficina Federal de Investigaciones (FBI, por sus siglas en inglés) y la Agencia de Protección Ambiental (EPA, por sus siglas en inglés) tienen una orientación interna.”<sup>224</sup> Y por esta razón, la inmigración, aún siendo un asunto bilateral, tiene una orientación interna, y no es considerada por los Estados Unidos como completamente materia de política exterior.

---

<sup>223</sup> FERNÁNDEZ DE CASTRO, Rafael y Jorge I. Domínguez, op. cit., p 154.

<sup>224</sup> Ibidem, p 155.



“Robert Putnam ha empleado la metáfora *juego a dos niveles*<sup>225</sup> para ilustrar un problema común pero muy importante en las negociaciones internacionales. Una negociación entre representantes de distintos gobiernos conduce a un acuerdo tentativo, pero el acuerdo sólo se mantendrá si es ratificado por cada gobierno.”<sup>226</sup>

La libertad propia del Congreso se traduce en este juego a dos niveles, en donde el Presidente estadounidense tiene que negociar, tanto con el equipo mexicano, como con su propio Congreso. Situación que podríamos estimar como bastante complicada.

El equilibrio de poderes estadounidense tiene consecuencias; éstas serán favorables, si lo que se pretende es retardar una acción. Al respecto, Enrique Berruga nos dice que: “La vinculación desordenada entre el Congreso y la Casa Blanca, o entre el Ejecutivo y la opinión pública nacional, puede convertirse en un grave obstáculo a la implantación y fluidez con que deban desarrollarse las acciones de política exterior.”<sup>227</sup> Y además, dice Berruga que “...en periodos de crisis severas, las facultades y la presencia política del Congreso disminuye en la misma proporción que se incrementa la influencia de la presidencia. Cuando el Capitolio reconoce un reto importante a la seguridad o a los intereses vitales de los Estados Unidos, la actitud del Congreso se torna bipartidista, y, por regla general, de amplia colaboración con la Casa Blanca.” En otras palabras, en una

---

<sup>225</sup> Two level games.

<sup>226</sup> DOMÍNGUEZ, Jorge, “Ampliando horizontes: aproximaciones teóricas para el estudio de las relaciones México-Estados Unidos en *Nueva agenda bilateral en la relación México-Estados Unidos*, México, ITAM/CISAN/Fondo de Cultura Económica, 1998, p 44..

<sup>227</sup> BERRUGA Enrique, “Política exterior de los Estados Unidos” en *¿Qué son los Estados Unidos?*, México, ITAM/PARMEC, 1996, p 173.

situación difícil, como podría ser la guerra, tanto el Presidente como el Congreso dejan de lado la fidelidad partidista, para ser todos exclusivamente estadounidenses.

Continuando con la relación Presidente-Congreso, Morgenthau expresa que ésta “...se determina por el hecho de que el Presidente casi nunca puede estar seguro de hacer que sus políticas sean apoyadas por una mayoría en ambas cámaras del Congreso.”<sup>228</sup> En el mismo tono, este autor nos dice que: “Para hacer que tal amenaza se convierta en realidad, el Congreso tiene tres armas a su disposición: legislación, apropiaciones y resoluciones.”

La relación desordenada entre el Congreso y el Ejecutivo estadounidense, resaltada en el ámbito de la legislación, se acentúa aún más en el tema que nos ocupa pues “El Congreso de Estados Unidos compite con el Ejecutivo por el control de las relaciones con México, y en esferas como la migración, es la voz preponderante. En cambio, el Congreso de México tradicionalmente sólo ha notificado las decisiones del Ejecutivo.”<sup>229</sup>

Finalmente observamos, desde la perspectiva **r**realista, que esta desvinculación Congreso-Ejecutivo favorece a los intereses estadounidenses si observamos que: “El destacado líder de la Cámara de Representantes Tip O’Neill, definió con exactitud

---

<sup>228</sup> MORGENTHAU, Hans, “The foreign policy of the United States: how to conduct foreign affairs the hard way”, en *Principles and problems of international politics*, United States, Edited by Morgenthau/The University of Chicago/Kenneth W. Thompson/North Western University, 1950, p 165, Traducción propia.

<sup>229</sup> FERNÁNDEZ DE CASTRO, Rafael y Jorge I. Domínguez, *¿Socios o adversarios?: México-Estados Unidos hoy*, México, Primera Edición, Editorial Océano de México, S.A. de C. V., 2001, p 116.

la magnitud del quehacer y la preocupación de los miembros del Congreso: *Toda actividad política es local en su naturaleza.*<sup>230</sup> Debido a que su función es favorecer a los intereses internos. Y continua diciendo Montaña, “De esta manera, como el Legislativo no está obligado a respetar las exigencias diplomáticas ni las cortesías entre gobiernos, puede adoptar posiciones agresivas, extremistas, que justifican o explican el endurecimiento del gobierno, lo cual debe satisfacer las demandas de los congresistas. Este procedimiento permite al Ejecutivo, en el fondo, ganar espacio de maniobra frente a 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.”<sup>231</sup>

Podemos deducir de lo anterior, que si el Presidente estadounidense se encuentra en una posición comprometida, en la cual no desea negar directamente su apoyo a gobiernos extranjeros, siempre puede respaldar sus acciones culpando al Congreso, y, “Toda esta estrategia de acción política se utiliza con más frecuencia de lo que normalmente podría suponerse, lo cual no necesariamente significa que sea tan obvia que pueda quedar documentada.”<sup>232</sup> Por lo tanto, sólo podríamos inferir que en el caso de México y el Acuerdo Migratorio, esta ha sido, o podría ser la estrategia estadounidense a seguir, en tanto la realidad no apunte en otro sentido.

---

<sup>230</sup> <sup>230</sup> MONTAÑO, Jorge, “El Congreso de los Estados Unidos y su política hacia México”, en *Nueva agenda bilateral en la relación México-Estados Unidos*, México, ITAM/CISAN/Fondo de Cultura Económica, 1998, p 368.

<sup>231</sup> *Ibidem*, p 369.

<sup>232</sup> *Idem*.

#### 4.2.1.- El proceso legislativo de los Estados Unidos.

El presente apartado pretende ofrecer una panorámica general del proceso legislativo estadounidense, a fin de poder apreciar una parte de la complejidad de dicho proceso, mismo que deberá seguir toda reforma migratoria en aquel país.

Todas las reformas a la legislación inmigratoria estadounidense deben ser aprobadas por el Congreso. El proceso legislativo estadounidense, como hemos mencionado, es muy complejo, por lo que concretar un Acuerdo Migratorio con México -previa reforma migratoria- es un asunto complejo.

En primer lugar debemos mencionar que: “El artículo I de la Constitución de los Estados Unidos *deposita los poderes legislativos señalados en este documento en un Congreso integrado por dos cámaras –el Senado y la Cámara de Representantes* (diputados), prescribe que ambas seguirán un procedimiento idéntico para la aprobación de las iniciativas de ley, las cuales para entrar en vigor deberán contar con la aprobación del Presidente de la República.”<sup>233</sup>

En primera instancia “Para ejercer la función legislativa, el Congreso reúne a 100 senadores y a 435 representantes de 50 estados, además de cuatro delegados: del Distrito de Columbia, Guam, Las Islas Vírgenes y Samoa norteamericana, así

---

<sup>233</sup> ANAYA ROA, Jorge, (traductor), *El Congreso de los Estados Unidos: estructura y funcionamiento*, versión autorizada en español de la obra publicada en Inglés por Congressional Quarterly Inc., con el título *How Congress Works*, México Grupo Editorial Limusa, S.A. de C.V., Grupo Noriega Editores, 1992, p 47

como un comisionado residente de Puerto Rico; todos estos cargos son de elección.”<sup>234</sup>

El Congreso estadounidense está organizado bajo “...un sistema de comités.”<sup>235</sup> Y estos “...tienen un poder virtual de vida muerte sobre la legislación, pues pueden aprobar, alterar, desechar, o pasar por alto toda medida que se les turne.”<sup>236</sup>

Existen comités permanentes tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes. Esto permite “...una división expedita del trabajo y posibilita que los miembros se vuelvan expertos en campos legislativos complejos...”<sup>237</sup>

Con respecto al Senado y a la Cámara de Representantes, el proceso legislativo opera generalmente en similar forma, sin embargo, “El senado con sólo 100 miembros, puede permitirse con más calma en sus procedimientos que la Cámara de Representantes, con 435 integrantes. Además, cada senador es embajador de un estado soberano, y como tal recibe mayor deferencia, incluso indulgencia, que el representante de un pequeño distrito dentro de un estado.”<sup>238</sup> Lo que nos conduce a sugerir que el cabildeo impulsor del Acuerdo Migratorio por parte de México, se lleve a cabo mayoritariamente, precisamente en el Senado así como entre los líderes de los comités correspondientes.

---

<sup>234</sup> ANAYA ROA, op. cit., p 48.

<sup>235</sup> Idem.

<sup>236</sup> Idem.

<sup>237</sup> Idem.

<sup>238</sup> Ibidem, p 49.

Por otra parte, las propuestas legislativas pueden originarse de varias maneras. “Por supuesto, un miembro del Congreso en particular puede generar la idea de un texto legislativo.”<sup>239</sup> Otra fuente de posible legislación son “los grupos de intereses especiales”<sup>240</sup> Pero sobre todo, “...gran parte de la legislación que el Congreso considera se origina en el Poder Ejecutivo.”<sup>241</sup>

“A diferencia de la Cámara de Representantes, que es más ordenada, el Senado interrumpe con frecuencia la discusión de una iniciativa para hacerse cargo de otra.”<sup>242</sup> En cambio la Cámara de Representantes “...despacha en uno o dos días la mayoría de las iniciativas.”<sup>243</sup>

Una vez realizadas las votaciones, y los recursos a que todavía ha lugar<sup>244</sup>, ya sea en el Senado o en la Cámara de Representantes, “... se transmite una copia caligráfica a la otra cámara.”<sup>245</sup> Es decir, la segunda cámara tiene una función revisora. “La segunda cámara puede tener diferencias importantes (incluso radicales) respecto de la versión aprobada por la primera. Cuando esto ocurre –e incluso cuando las diferencias son pequeñas-, se sigue con frecuencia el procedimiento de que la cámara revisora sustituya la iniciativa de la otra cámara con su propia versión y conserve sólo el número de la iniciativa impuesto por aquélla. La iniciativa numerada contiene las versiones de ambas cámaras, y se

---

<sup>239</sup> Ibidem, p 50.

<sup>240</sup> Idem.

<sup>241</sup> Idem.

<sup>242</sup> Ibidem, p 56

<sup>243</sup> Idem.

<sup>244</sup> Como las llamadas “mociones de devolución”, en las que un miembro que se opone a la medida puede devolver la iniciativa al comité que la reportó para que ésta sea eliminada o enmendada.

<sup>245</sup> ANAYA ROA, Op. cit., p 75.

envía a un comité de conferencias<sup>246</sup> para resolver todas las diferencias.”<sup>247</sup> Y únicamente hasta este momento la iniciativa puede ser enviada al Ejecutivo.

“Cuando una iniciativa se aprueba en idéntica forma en ambas cámaras, ya no se requiere más acción legislativa, pero esto ocurre rara vez cuando se trata de legislación importante,”<sup>248</sup> como es el caso de la legislación inmigratoria.

Además de la dificultad que representa el que ambas cámaras lleguen a un acuerdo, cabe recordar el problema que implica la perspectiva que pudiera ser adoptada por los partidos políticos estadounidenses, cuyas actitudes hacia el área específica de la inmigración, es generalmente, de posiciones encontradas.

Por otra parte, “El Presidente tiene 10 días (sin contar los domingos) para actuar sobre la iniciativa a partir de que la recibe. Si está de acuerdo con la medida, la firma, le pone fecha y escribe por lo general la palabra *Aprobada*.”<sup>249</sup>

“Si el Presidente no desea que la iniciativa sea ley, puede vetarla, para lo cual la devuelve sin firmar a la Cámara de origen, con un mensaje en el que señala sus

---

<sup>246</sup> Por lo regular, La Cámara que aprobó primero la legislación está en desacuerdo con las enmiendas hechas por la revisora, y solicita que se acuerde una Conferencia. No puede celebrarse la Conferencia hasta que ambas Cámaras acuerden formalmente su realización. Las dos Cámaras tienen sus propias reglas para elegir a los conferenciantes. La conferencia está compuesta por senadores y representantes. Cabe señalar también que algunas de las negociaciones más arduas de todo el proceso legislativo se dan en los comités de Conferencias; esta negociación pudiera tomar días, incluso semanas y está centrada en llegar a un resolver sobre los asuntos en los que ambas cámaras no se han puesto de acuerdo.

<sup>247</sup> ANAYA ROA, Op. cit., p 76.

<sup>248</sup> Idem.

<sup>249</sup> Ibidem, p 82.

objecciones.”<sup>250</sup> El Congreso de cualquier manera conserva el poder con respecto al Ejecutivo en materia legislativa pues puede “Poner la ley en vigor, sin importar las objeciones presidenciales en contrario. Sobreponerse al veto requiere votación de dos tercios de los miembros presentes de ambas cámaras.”<sup>251</sup>

Cabe resaltar que en cuanto a “...decisiones administrativas y reglamentos emitidos por el Poder Ejecutivo”<sup>252</sup>, el Congreso cuenta con el mismo recurso y que: “Si bien hay muchas variedades de vetos legislativos –también llamados vetos del Congreso- todos tienen un rasgo en común: permiten al Congreso bloquear una acción del Ejecutivo, a veces con aprobación del presidente y a veces sin ella.”<sup>253</sup> Por lo que la negociación directa del Presidente Vicente Fox-Jorge Castañeda con el Presidente George W. Bush y su equipo respectivo, en torno al Acuerdo Migratorio Integral, puede ser considerada como una absoluta pérdida de tiempo en cuanto a la obtención de resultados efectivos.

#### 4.3.- El Acta Patriota.

El Acta Patriota es una ley formulada fundamentalmente con el propósito de combatir el terrorismo; sin embargo, se encuentra vinculada a la inmigración en los Estados Unidos, y es precisamente en ese rubro en donde los inmigrantes constatan su rigidez y dureza.

---

<sup>250</sup> Idem.

<sup>251</sup> Idem.

<sup>252</sup> Idem.

<sup>253</sup> Idem.



Resulta comprensible que después de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, la legislación estadounidense contenga nuevas normas formuladas para procurar seguridad al territorio y a los ciudadanos de los Estados Unidos. Sobra decir que dicha seguridad comienza en la frontera, por lo que: “A partir de los ataques del 11 de septiembre, las reformas al sistema inmigratorio han buscado alcanzar dos amplias metas que resultan contrarias entre sí. Por un lado, muchas de las nuevas leyes relacionadas con los extranjeros han buscado acelerar el proceso de los beneficios de obtención de la ciudadanía y naturalización.”<sup>254</sup> Lo que significa menor tiempo de espera para conseguir esos beneficios. “Por otra parte, las nuevas leyes han buscado mejorar los procedimientos inmigratorios para poder identificar a terroristas potenciales y a otros extranjeros ilegales.”<sup>255</sup> Es decir, un mayor endurecimiento de los procedimientos de entrada a los Estados Unidos.

“La Ley Pública 107-56, conocida como el Acta Patriota, es un acta del Congreso que fue aprobada por el Presidente George Bush; fue aprobada por medio de mínimo debate, sólo 43 días después del 11 de septiembre y permite la detención y deportación de inmigrantes sospechosos de terrorismo y actos relacionados con el mismo...las cortes federales decretaron que, por lo menos una de sus disposiciones es anticonstitucional.”<sup>256</sup>

---

<sup>254</sup> *West's Encyclopedia of American Law*, 2<sup>o</sup> Edition, Vol. 1, United States, Thomson Gale Editors, 2005, p 229. Traducción propia.

<sup>255</sup> *Idem*.

<sup>256</sup> Wikipedia, “Patriot Act”, en <http://wikipedia.org/wiki/PatriotAct> , consultada el 18 de septiembre alas 12:33 horas, Traducción propia.

Cabe mencionar que: “Los fundamentos para la mayoría de las regulaciones que se relacionan con la inmigración se encuentran en el Acta de Inmigración y Nacionalidad (AIN) que se localiza en la Sección 8 de los *United States Codes* (USC).”<sup>257</sup> Tal es el caso del Acta Patriota<sup>258</sup> de octubre de 2001, que es el “...primero de entre varios estatutos que han procurado reforzar los procedimientos para lidiar con ataques terroristas.”<sup>259</sup> Dichos procedimientos incluyen los inmigratorios.

“El Acta de Inmigración y Nacionalidad delega la mayor parte de la responsabilidad en cuanto a la aplicación de las leyes al SIN (Servicio de Inmigración y Naturalización),”<sup>260</sup> que como ya hemos mencionado, es de orientación interna.

Las detenciones de extranjeros derivadas del Acta Patriota “...han causado preocupaciones acerca de la protección de los derechos civiles de los extranjeros legales. En los meses posteriores al 11 de septiembre, miles de extranjeros sospechosos fueron detenidos por el SIN y por oficiales del Departamento de Justicia. Sin embargo, la protección a los ciudadanos y al territorio estadounidense ha sido una preocupación primaria de la administración Bush, y muchos observadores han notado que el monitoreo mejorado de los extranjeros pudo haber prevenido los ataques terroristas de 2001.”<sup>261</sup>

---

<sup>257</sup> BUSTAMANTE, Jorge A., *Análisis de la ley y de los procedimientos de inmigración de los Estados Unidos de América*, Ensayos 1, México, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Centro Nacional de Información y Estadísticas del Trabajo, 1978, p 15.

<sup>258</sup> También llamada ley H.R. 3162.

<sup>259</sup> *West's Encyclopedia of American Law*, Op. cit., p 229, Traducción propia.

<sup>260</sup> BUSTAMANTE, Jorge A., Op. cit., p 15

<sup>261</sup> *West's Encyclopedia of American Law*, Op. cit., p 229, Traducción propia.

Podemos suponer que desde la perspectiva estadounidense el mejoramiento de los procedimientos de inmigración, no obstante qué suprima derechos de los extranjeros, se justifica en razón de su seguridad.

Los sentimientos xenofóbicos exacerbados a raíz del 11 de septiembre —y llevados al ámbito legislativo- no han distinguido entre nacionales de determinado país y otros. Y no han reparado en los derechos de ninguno; y es que: “Los Estados Unidos no tiene un compromiso político con el pluralismo. La ausencia de una política gubernamental que le otorgue reconocimiento y espacio a la diversidad etnocultural, no niega la realidad de que exista una población diversa.”<sup>262</sup>

Estamos de acuerdo con Liette, quien señala que en los Estados Unidos “Ante la ausencia de una política oficial de pluralismo, los conflictos sociales tienen mayores posibilidades de adquirir proporciones de conflagración. La falla de mecanismos legales nacionales o estatales que le den cabida a la diversidad y las diferencias no sólo protege la posición privilegiada de la blanquitud (sic), sino que también puede permitir el surgimiento de políticas que supriman los avances obtenidos en materia de derechos civiles.”

Ejemplo de lo anterior, y en relación a la violación de los derechos civiles de los extranjeros derivada del Acta Patriota, tenemos que el Título IV, de la Sección 236<sup>a</sup>. (a) denominada *Detención de terroristas extranjeros*, en su apartado (1)

---

<sup>262</sup> LEITE, Gilbert, “Al norte de México, al norte de Estados Unidos: diferencias en la inmigración, el multiculturalismo y la ciudadanía en Canadá”, en *Fronteras en América del Norte*, Estudios multidisciplinares, México, CISAN/UNM, 2004, p 38.

denominado *Custodia*, del Acta mencionada a la letra dice: “El Fiscal General debe tener la custodia de cualquier extranjero que haya sido certificado bajo el párrafo (3)”<sup>263</sup>, cuyo contenido es: “(3) Certificación- El Fiscal General puede certificar a un extranjero bajo este párrafo si el Fiscal General encuentra motivos razonables para creer que el extranjero:

(B) Está involucrado en cualquier actividad que ponga en peligro la seguridad nacional de los Estados Unidos.”<sup>264</sup> Entendemos entonces, que la percepción, completamente subjetiva, del Fiscal General es suficiente para privar de la libertad a un extranjero, quien pudiera posteriormente probar que no es un terrorista.

En abril 19 de 2004, el Presidente George W. Bush pidió al Congreso que se renovara el Acta Patriota. Es paradójico que el Presidente Bush, quien “...había demostrado una actitud excesivamente relajada en torno al problema de la lucha contra el terrorismo durante los primeros nueve meses de su gobierno”<sup>265</sup>, defendiera tan acaloradamente dicha ley.

A continuación, el discurso pronunciado por el Presidente Bush, en Hershey, Pensilvania:

---

<sup>263</sup> “Uniendo y fortaleciendo a América por medio de la provisión de las herramientas requeridas para interceptar y obstruir al terrorismo” ( Acta Patriota), en *Biblioteca Benjamín Franklin/Embajada de los Estados Unidos*, <http://www.usembassy-mexico.gov/bbf/biblioteca.htm> , Traducción propia. Consultado el 12 de septiembre a las 11:00 horas.

<sup>264</sup> Idem

<sup>265</sup> ALTERMAN Eric y Mark Green, *The book on Bush: how George W. (Mis) leads America*, United States, Penguin Books, 2004, p 212, Traducción propia.

“Después del 11 de septiembre dimos otro paso vital para combatir el terror y eso es de lo que quiero hablar hoy; quiero hablar del Acta Patriota. Es una ley que yo aprobé.”<sup>266</sup> Posteriormente señala: “Primero, antes del 11 de septiembre, la aplicación de la ley, los servicios de inteligencia y los oficiales encargados de la seguridad nacional estaban impedidos por restricciones legales y burocráticas, de compartir información entre ellos y con los departamentos de policía locales y estatales...el Congreso la aprobó (el Acta Patriota)...y sin embargo, algunos senadores y congresistas no sólo quieren que sus disposiciones expiren, sino que también quieren suprimir algunas de sus partes permanentes. Y eso no tiene ningún sentido...Por ello, comienzo hoy por pedirle al Congreso que renueve el Acta Patriota y que haga todas sus disposiciones permanentes.”

“En julio de 2005, el Senado estadounidense aprobó la reautorización del acta con cambios sustanciales para varias de sus secciones, la iniciativa de ley de esa Cámara conservó la mayor parte del lenguaje original del Acta. Ambas versiones (la original y la versión reautorizada), fue sometida a un Comité de Conferencia criticado por los senadores de los dos partidos, pues ignoraba las preocupaciones en relación a las libertades civiles.”<sup>267</sup> Por lo que su contenido anticonstitucional continua vigente.

---

<sup>266</sup> BUSH, George W., *Record of accomplishment: building a safer world and a more hopeful America*, United States, Published by Bush/Cheney'04 Inc., 2004, p 450, Traducción Propia.

<sup>267</sup> “Patriot Act” en *Wikipedia*, <http://wikipedia.org/wiki/PatriotAct>, consultada el 18 de septiembre a las 12:33 horas, Traducción propia.

“La *iniciativa compromiso* removió la mayoría de los cambios efectuados por el Congreso, y fue aprobada y firmada por el Presidente George Bush el 9 de marzo de 2006.”<sup>268</sup>

Concluyendo, consideramos que el Acta Patriota es una ley de rigor excesivo que permite vulnerar los derechos civiles de los extranjeros en los Estados Unidos, contemplados en la Constitución de aquel país. Consideramos además, que es un precedente negativo para que la reforma migratoria estadounidense sea llevada a cabo de manera indulgente; y que además de su propósito fundamental –la seguridad nacional- sirve también al clima antiinmigratorio en aquel país, mismo que repercute tanto en la clase política como en la sociedad en general.

---

<sup>268</sup> Idem. LEVY, Robert, “The USA Patriot Act: we deserve better”, *Cato Institute* en, <http://www.cato.org/research/terrorism/pubs/levy-martial-law.html> , consultado el 18 de septiembre a las 13:00 horas, Traducción Propia.

## **PROPUESTA.**

Derivado de la presente investigación y de las conclusiones que planteo en este trabajo, sugiero el siguiente plan de acción, mismo que podría ser ejecutado por el gobierno de México a efecto de tener alguna posibilidad de concretar un nuevo Acuerdo Migratorio con los Estados Unidos de América.

En primer término, sería conveniente no repetir el error del 2001, en el que el equipo de negociación mexicano se limitó a tratar de convencer al presidente de los Estados Unidos de América sobre la urgencia del Acuerdo Migratorio Integral.

Mi propuesta concreta es la de establecer un plan estratégico de cabildeo por parte del gobierno de México en varias instancias.

El cabildeo debería de llevarse a cabo en tres niveles: el primero de ellos con los representantes de los sectores específicos de la economía, ya sea agrícola, industrial y en forma complementaria, en el sector servicios.

La labor que propongo, podría parecer titánica, pero opino que es la piedra angular para que exista una modificación a la legislación migratoria interna, ya que se parte de una necesidad real: la de mano de obra “barata” en ciertas actividades económicas.

Propongo que los trabajadores mexicanos no se limiten a laborar en el campo, como sucedió durante el Programa Bracero, sino que se intente abarcar el sector de los servicios, con lo que las oportunidades de trabajo se multiplicarían.

Para llevar a cabo el cabildeo propuesto es necesario interactuar con las asociaciones patronales, sindicatos y con las grandes corporaciones comerciales, con el objeto de convencerlos de la necesidad de regularizar la mano de obra barata que contratan y hacer de ésta un flujo controlado.

Esta actividad la podrían realizar las representaciones consulares que están ubicadas en aquellos estados donde se asientan los migrantes mexicanos.

Como segundo paso del plan que se presenta, opino que es todavía más difícil cabildar en el sector político, es decir, en el Congreso, para lo cual sugiero que el gobierno de México envíe a sus negociadores más hábiles con los miembros de ambas Cámaras, toda vez que hablamos de modificación de una legislación interna.

En este sentido habrá que esperar a que la nueva legislatura en las Cámaras quede conformada, ya que en las elecciones de 2008 cambia la tercera parte de cada Cámara con algunas reelecciones. Es así que habrá que analizar quienes son los nuevos legisladores y cual es su tendencia dentro del partido y los apoyos políticos que representa, sin olvidar a los pasados congresistas que de alguna



manera ya se han manifestado a favor, o no, del cambio en la legislación migratoria.

Una vez cabildeado el tema, propongo elaborar un documento que deberá dejar de ser considerado “integral”, lo que significa que no será de la misma naturaleza que el presentado en el 2001. El documento que propongo eliminaría la “amnistía”, que como se ha visto, no es una palabra bien recibida en los Estados Unidos, ni en su forma, ni en su fondo.

El Acuerdo Migratorio que propongo tiene como sentido el abandono de la política de no tener política y consiste en un punto único, a saber:

**1) Un programa para trabajadores temporales.**

Esta propuesta podría ser negociada con mayor facilidad por ambos gobiernos, ya que se conocerían a fondo la magnitud y el alcance del Acuerdo Migratorio.

Los beneficios se verían reflejados para ambos países. Los trabajadores mexicanos necesitan empleo y los empleadores en los Estados Unidos quien lo lleve a cabo, siempre y cuando los estadounidenses no estén dispuestos a ocupar esas plazas. Es necesario vender la idea de mutuo beneficio.

En cuanto al sector servicios, propongo que las empleadas domésticas pudieran trabajar legalmente en los Estados Unidos. Hay que remarcar que los sueldo de

dichas trabajadoras se elevarían considerablemente y que en aquel país escasea quien lleve a cabo el trabajo.

Como detallé en este trabajo, el Acuerdo Migratorio propuesto en el 2001, fue iniciado por la parte final, olvidando los elementos jurídicos de los Estados Unidos de América.

## **CONCLUSIONES.**

El presente trabajo es el efecto de la suma de esfuerzos conjuntos. Se llevó a cabo a través de la revisión y el análisis de extensa bibliografía, revistas, ligas de Internet, y en múltiples ocasiones, de la traducción de sus textos. Fue necesario también utilizar notas periodísticas y un documental televisivo, así como la opinión en conversaciones personales, de los especialistas en la relación México-Estados Unidos, Rafael Fernández de Castro y Jesús Velasco.

El Acuerdo Migratorio entre México y los Estados Unidos continúa pendiente.

La situación actual de los mexicanos, inmigrantes ilegales en ese país, así como la de aquellos que no encuentran trabajo en nuestro país y se ven obligados a cruzar la frontera, debiera encontrar pronta solución.

Debido a su gran importancia, la investigación presentada ha pretendido analizar el proceso de negociación del Acuerdo Migratorio Integral de 2001 en sus diversos aspectos –tanto de forma como de fondo- a efecto de llegar a conclusiones que permitan dar respuesta a las hipótesis planteadas en la introducción, y que dieron origen a la realización de este trabajo.

Las preguntas formuladas son: 1. ¿Se hubiera concretado el Acuerdo Migratorio Integral con los Estados Unidos, si los acontecimientos del 11 de septiembre no

hubieran ocurrido? y 2. ¿Cuáles fueron los factores que no permitieron su realización, independientemente del 11 de septiembre?

Para el primer planteamiento, la respuesta derivada de la presente investigación es:

1. Desde la perspectiva realista, los intereses de los Estados Unidos no coincidieron con los intereses de México en relación al contenido del Acuerdo Migratorio Integral de 2001, por lo que los acontecimientos del 11 de septiembre sirvieron como la justificación estadounidense para conservar el poder en la toma de decisión con respecto al Acuerdo, mismo que de antemano no tenía posibilidades reales de concreción debido a que el contenido del Acuerdo Migratorio Integral constaba, en sus dos más importantes puntos, de disposiciones de amnistía y regularización, contra las cuales, México no tenía nada que ofrecer a cambio. Estados Unidos se concretó a utilizar lo que Morgenthau ha definido como política de *statu quo*.
2. Las relaciones interdependientes siempre tendrán un costo. El costo es más alto para nuestro país debido a la asimetría de la interdependencia México-Estados Unidos; el segundo país sólo concederá al primero aquellas peticiones que no le sean de vital importancia. La migración hacia los Estados Unidos no es un tema secundario; por lo tanto, Estados Unidos no estuvo dispuesto a ceder en este terreno, por que el contenido

del Acuerdo Migratorio Integral de 2001, abarcaba mucho más de lo que estaban dispuestos a conceder, tanto antes como después de los acontecimientos del 11 de septiembre.

3. El Programa Bracero fue concretado por iniciativa estadounidense: porque así les convenía debido a la necesidad de mano de obra barata al estallar la Segunda Guerra Mundial. En cambio, el Acuerdo Migratorio Integral fue una iniciativa mexicana; Estados Unidos no tenía esa urgencia. Debido a lo anterior, el Programa Bracero se acordó rápidamente, ya que México también tuvo interés en el Programa porque necesitaba de la entrada de divisas al país que aportaría el mismo. Por otra parte, la Ley Pública 78, aprobada en los Estados Unidos en 1951, permitía la contratación de trabajadores mexicanos para el campo estadounidense. Esta ley expiró en 1964 y con ella, la contratación legal de braceros a los Estados Unidos. México no contaba en el 2001 con que los Estados Unidos tuviera vigente una ley de la misma naturaleza que la Ley Pública 78. Sin previa reforma migratoria de los Estados Unidos –que es un procedimiento interno- no era posible realizar un programa temporal de trabajadores mexicanos en los Estados Unidos; la condición no estaba dada antes de los acontecimientos del 11 de septiembre, por lo que independientemente de dichos sucesos, el Acuerdo Migratorio Integral no podía celebrarse.
  
4. A pesar de la simpatía mutua que existía entre los Presidentes Vicente Fox y George Bush, el Acuerdo Migratorio Integral no podía ser acordado

antes de los acontecimientos del 11 de septiembre, debido a que la facultad para aprobar asuntos migratorios recae en el Congreso de los Estados Unidos. No es una decisión que se tome exclusivamente entre los mandatarios de ambos países.

5. En relación al punto relacionado a la regularización de la situación migratoria, esta petición estaba totalmente fuera de la negociación por parte del equipo estadounidense desde el principio de las conversaciones entre ambos equipos negociadores. La Regularización, que en ambos lados de la frontera comenzó a llamarse *amnistía*, fue punto central del Acuerdo que solicitaba México, así que la “indivisibilidad” que Jorge Castañeda le imprimió al mismo no permitió separar aquellas cuestiones en las que los Estados Unidos no estaban dispuestos a ceder. Además, cuatro de los cinco puntos contenidos en el Acuerdo Migratorio Integral, favorecían únicamente a México, y desde la perspectiva estadounidense estaba muy claro que nuestro país resultaría ser el único beneficiado.
  
6. El propio Jeffrey Davidow, quien fuera embajador de los Estados Unidos en México en el 2001, y quien participó en la Negociación del Acuerdo Migratorio Integral, reconoce que cuando los Estados Unidos se encuentran con un asunto al que no quieren dar solución, forman un comité, para que éste retarde el procedimiento hasta que la contraparte se olvide de sus peticiones. Este fue el caso del Acuerdo Migratorio Integral en el 2001.

7. De hecho, a partir del 16 de febrero de 2001, fecha en que tuvo lugar la reunión en el rancho San Cristóbal entre los Presidentes George Bush y Vicente Fox, los tomadores de decisión en los Estado Unidos empezaron a generar reacciones negativas en relación al Acuerdo Migratorio Integral. A partir de ese momento, es decir, desde el principio de la negociación, las conversaciones entre los equipos negociadores no avanzaron en sentido positivo.
  
8. La participación determinante del entonces canciller, Jorge Castañeda, en el proceso de negociación del Acuerdo Migratorio Integral fue decisiva a la hora de malinterpretar un mismo asunto. Jorge Castañeda pensaba obtener una Comunidad de América del Norte, mientras el Presidente Bush sólo quería lograr una relación especial con México, pero sin tener un objetivo claro que alcanzar. Este punto refleja dos cuestiones: La primera, que el Acuerdo Migratorio Integral no podía concretarse, ni antes ni después de los acontecimientos del 11 de septiembre, sin dejar bien establecido un objetivo común definido con precisión por ambas partes. Y la segunda: El presidente Bush únicamente quería lograr profundizar las relaciones con México sin tener un plan elaborado, pero lo que si sabía era que la *amnistía* no figuraba en ese plan.
  
9. Castañeda se entrevistó con Powel en agosto de 2001; al llegar al tema de la regularización -denominada también amnistía- Estados Unidos dejó claro que no estaba dispuesto a ceder en este punto

10. Jeffrey Davidow sostiene que los eventos del 11 de septiembre interrumpieron las conversaciones en relación al acuerdo migratorio; pero, que aquellos que piensan que de no haber ocurrido estos eventos el convenio se hubiera concretado, están equivocados. En efecto, la coyuntura se utilizó para desviar la atención hacia el problema del terrorismo de tal forma que cualquier otro tema quedara totalmente fuera de la agenda bilateral. De la misma forma, el Presidente Vicente Fox también tuvo la oportunidad de que estos acontecimientos obraran a su favor ante sus gobernados, y de que Al Qaeda apareciera como el culpable de que la situación migratoria México-Estados Unidos quedara estancada.

Por todo lo anterior, consideramos que el Acuerdo Migratorio Integral de 2001 no era viable; incluso si los acontecimientos del 11 de septiembre no hubieran ocurrido.

Para el segundo planteamiento la respuesta obtenida en base al presente trabajo es:

1. Del 20 al 23 de junio del 2001, se llevó a cabo la XIX Convención de la Asociación de Periodistas Hispánicos. Durante esta convención, Jorge Castañeda hizo la primera mención de lo que él llamó la *enchilada completa*, es decir, el Acuerdo Migratorio Integral completo. Este concepto fue muy mal recibido en los Estados Unidos; significaba que México no



estaba dispuesto a ceder en ningún punto del acuerdo, de tal suerte, que dejó a los estadounidenses sin salida: si había que escoger entre *todo* o *nada*, la opción sería nada. El error de la enchilada completa se mantuvo firme durante el resto de la negociación. Si México hubiera cedido en los puntos en los que Estados Unidos no estaba dispuesto a hacerlo, probablemente se hubiera llegado a un acuerdo ambicioso, pero de cualquier manera, conveniente para México. El ultimátum a Estados Unidos contribuyó al fracaso.

2. El 4 de septiembre el Presidente Vicente Fox declaró que “no había prisa” por concretar el Acuerdo Migratorio Integral; esta declaración fue un error en el proceso de negociación; propició que Estados Unidos tuviera justificación para retardar todo lo que fuera posible su respuesta. Siete días después ya no fue necesario retardar la negativa, con los acontecimientos del 11 de septiembre.
3. No cabe duda de que el 11 de septiembre es un elemento que obstaculizó la negociación del Acuerdo Migratorio Integral de 2001, debido a las implicaciones que tuvo en cuanto a que Estados Unidos lo utilizó como recurso de salida de un acuerdo migratorio al que no quería pertenecer; sin embargo, de ninguna manera fue el motivo por el cual éste no se llevó a cabo.

4. El 11 de septiembre propició nuevos errores en la actuación mexicana que contribuyeron a distanciar y obstaculizar la relación México-Estados Unidos; y que dieron motivo para que los Estados Unidos olvidara por completo el asunto mexicano. Tal es el caso de la reacción por parte de México a los acontecimientos del Martes Negro. La tibieza de la respuesta mexicana, los comentarios contradictorios y desatinados de Jorge Castañeda, sumaron elementos para que los estadounidenses reafirmaran su posición de no cooperar con un acuerdo que no les convenía y con un socio al que no le tenían ya confianza, redefiniendo de este modo su relación con México. Relación que después del 11 de septiembre no volvería ya a ser la misma
  
5. De todos los obstáculos presentados que sirvieron que el Acuerdo Migratorio Integral no pudiera llevarse a cabo, el que mayores consecuencias reporta es el error en la estrategia mexicana de olvidar el importante papel del Congreso de los Estados Unidos en materia migratoria. La facultad de legislar en los Estados Unidos, como lo señala la Constitución de aquel país, recae en el Congreso. El equipo de Vicente Fox no tomó en cuenta esta cuestión y trataron de conseguir el Acuerdo Migratorio Integral negociando directamente con el Presidente George Bush y sus colaboradores. La ausencia de cabildeo en el Congreso, así como la perspectiva equivocada de que la migración es un asunto enteramente de política internacional, condujeron al fracaso. Cabe recordar que la migración es un asunto interméstico, de orientación interna, y reservada a decisiones internas; es además un tema sensible debido al papel que juega el clima

antiinmigrante de los Estados Unidos, así como en ambos partidos políticos. El proceso de negociación México-Estados Unidos es un juego a dos niveles, por esto, era necesario recurrir a quienes si son los tomadores de decisión directos. Además, la desvinculación Congreso-Ejecutivo estadounidense se utiliza, sin que de ello quede registro, para que el Ejecutivo gane espacio de maniobra frente a otros gobiernos, de tal forma que el presidente norteamericano aparezca como atado de manos cuando así convenga.

Los puntos precedentes nos conducen a concluir que existieron errores por parte de México en la estrategia de negociación del Acuerdo Migratorio Integral de 2001, mismos que obstaculizaron su concreción y que son completamente independientes de los sucesos del 11 de septiembre.



La perspectiva de que el Acuerdo Migratorio Integral de 2001 era viable, estaba equivocada.

## **BIBLIOGRAFÍA.**

Adams Willi, Paul, *Los Estados Unidos de América*, México, Siglo XXI, 1992.

Aguilar Zinser, Adolfo, “Las debilidades del nuevo proyecto de negociación con Estados Unidos”, en *México-Estados Unidos 1988-1989*, México, Primera Edición, El Colegio de México, 1990.

Aguirre, Pedro, “Sistema político, partidos y elecciones en Estados Unidos en *¿Qué son los Estados Unidos?*, México, ITAM/PARMEC, 1996.

Alterman Eric y Mark Green, *The Book on Bush: how George W. (Mis) leads America*, United States, Penguin Books, 2004.

Anaya Roa, Jorge, (traductor), *El y Congreso de los Estados Unidos: estructura y funcionamiento*, versión autorizada en Español de la obra publicada en Inglés por Congressional Quarterly Inc., con el título *How Congress Works*, México, Grupo Editorial Limusa, S.A. de C.V. 1992.

Berruga Filloy, Enrique, “Política exterior de los Estados Unidos” en *¿Qué son los Estados Unidos?*, México, ITAM/PARMEC, 1996.

Bush, George W., *Record of accomplishment: building a safer World and a more hopeful America*, United States, Publisher by Bush/Cheney'04 Inc., 2004.

Bustamante, Jorge A., *Análisis de la ley de los procedimientos de inmigración de los Estados Unidos de América*, Ensayos 1, México, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Centro Nacional de Información y Estadísticas del Trabajo, 1978.

Bustamante, Jorge A., *La inmigración indocumentada en los debates del Congreso de los Estados Unidos*, Estudios 1, México, Centro Nacional de Información y Estadísticas del Trabajo, 1978.

Bustamante, Jorge, *Espaldas mojadas: materia prima para expansión del capital norteamericano*, Cuadernos del CES, número 9, México, El Colegio de México, 1975.

Bustamante, Jorge, *Las relaciones México-Estados Unidos después del 11 de septiembre: la cuestión migratoria*, Ponencia presentada en la Feria Internacional del Libro, Guadalajara, Sección de mesas de trabajo sobre Estudios Chicanos y Temas Afines, Noviembre de 2001.

Constitución de los Estados Unidos de América, México, Sexta Edición, Ediciones Luciana, 2004.

Craig, Richard B., *The Bracero Program: interest groups and foreign policy*, United States, University of Texas Press, Printed by Capital Printing Company, 1971.

Davidow, Jeffrey, *El oso y el puercoespín: una visión personal sobre la compleja relación México-Estados Unidos*, México, Primera Edición, Random House Mondadori, S.A. de C.V., 2005.

Del Arenal, Celestino, *Introducción a las Relaciones Internacionales*, México, REI México, Primera Edición, 1993.

Délano Alonso, Alejandra, *Frontera adentro y afuera: los límites de la política migratoria de México y Estados Unidos (1848-2002)*, México, Cuaderno de Trabajo 25, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 2004.

Diccionario Jurídico Espasa, Madrid, España, Fundación Tomás Moro/Espasa Calpe, S.A., 1998.

Diccionario Práctico de la Lengua Española, Barcelona, España, Primera Edición, Ediciones Grijalbo, S.A., 1998.

Domínguez, Jorge I., "Ampliando horizontes: aproximaciones teóricas para el estudio de las relaciones México-Estados Unidos en *Nueva agenda bilateral en la relación México-Estados Unidos*, México, ITAM/CISAN/FCE., 1998.

Fernández de Castro, Rafael y Jorge I. Domínguez, *¿Socios o adversarios? México-Estados Unidos hoy*, México, Primera Edición, Editorial Océano de México, S.A. de C.V., 2001.

Fernández de Castro, Rafael y Andrés Rozental, "El amor, la decepción y cómo aprovechar la realidad: la relación México-Estados Unidos 2002-2003, en *En la frontera del imperio*, México, Primera Edición, Editorial Planeta/ITAM, 2003.

Fernández de Castro, Rafael y Robert A. Pastor, "El Congreso y México" en *El actor controvertido: el Congreso de Estados Unidos y América del Norte*, México, Primera Edición, ITAM/Porrúa, 2001.

Fernández de Castro, Rafael, "La migración sobre la mesa de negociación", en *México en el mundo 2002: cambio y continuidad en la política exterior de México*, México, Primera Edición, Editorial Planeta/ITAM, 2002.

García y Griego, Manuel, "El comienzo y el final: la interdependencia estructural y dos negociaciones sobre braceros", en *Interdependencia: ¿un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos*, México, Primera Edición, El Colegio de México, 1990.

Grissworld del Castillo, Richard, *Aztlán recuperada: una historia política y cultural desde 1948*, México, CISAN/UNAM, 1996.

Guerrero Verdejo, Sergio, *Introducción al estudio de la negociación internacional*, México, Primera edición, Editorial Porrúa, 2005.

Heller, Claude, “Los principios de la política exterior a la luz del nuevo contexto internacional” en *México en el mundo 2002: cambio y continuidad en la política exterior de México*, México, Primera Edición, Editorial Planeta/ITAM, 2002.

Herrera-Lasso, Luis y Gustavo Mohar, “Nuevos paradigmas de la relación bilateral: seguridad, fronteras y migración”, en *En la frontera del Imperio*, México, Primera Edición, Editorial Planeta/ITAM, 2003.

Herrera-Lasso, Luis, “Seguridad y cooperación en la frontera norte de México”, en *México en el mundo 2002: cambio y continuidad en la política exterior de México*, México, Primera Edición, Editorial Planeta/ ITAM, 2002.

Huntington, Samuel, *Who are we? the challenges to America's national identity*, United States, Simon and Schuster paperbacks, Edition 2005.

Keohane, Robert E., “El concepto de interdependencia y el análisis de las relaciones asimétricas”, en *Interdependencia: ¿un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?*, México, Primera Edición, El Colegio de México, 1990.

Liette, Gilbert, “Al norte de México, al norte de Estados Unidos: diferencias en la inmigración, el multiculturalismo y la ciudadanía en Canadá”, en *Fronteras en América del Norte*, Estudios multidisciplinares, México, CISAN/UNAM, 2004



Meyer, Lorenzo, *El Estado en busca del ciudadano: un ensayo sobre el proceso político mexicano contemporáneo*, México, Primera Reimpresión, Editorial Océano de México, S.A., 2005.

Montaño, Jorge, "El Congreso de los Estados Unidos y su política hacia México en *Nueva agenda bilateral en la relación México-Estados Unidos*, México, ITAM/CISAN/FCE., 1998.

Montaño, Jorge, "México y Estados Unidos: de San Cristóbal a Monterrey", en *México en el mundo 2002: cambio y continuidad en la política exterior de México*, México, Primera Edición, Editorial Planeta/ITAM, 2002.

Morgenthau, Hans, "The Foreign Policy of the United States: how to conduct foreign affairs the hard way", en *Principles and problems of international politics*, United States, Edited by Hans Morgenthau/University of Chicago/Kenneth W. Thompson/ North Western University, 1950.

Noel, Alain y Henri Proulx, Traducción de Rosa Mecha López, *El estado del mundo: anuario económico geopolítico mundial 2003*, España, Ediciones Akal, S.A. 2002.

Plano, Jack y Roy Olton, *Diccionario de las Relaciones Internacionales*, México, Segunda reimpresión, Editorial Limusa, S.A., 1980.

Rico, Carlos, "La Ley de Reforma y Control de la Inmigración de 1986 y las percepciones mexicanas de un enfoque bilateral del problema", en *México-Estados Unidos 1988-1989*, Primera Edición, México, El Colegio de México, 1990.

Samora, Julian y Jorge Bustamante, *Mexican Immigration and American Labor Demands*, France, University of Notre Dame/Brooklyn Collage Center for Migration Studies, 1970.

Sarukhan, Arturo, "Narcotráfico y terrorismo: elementos definitorios del nuevo sistema de seguridad internacional", en *México en el mundo 2002: cambio y continuidad en la política exterior de México*, México, Primera Edición, Editorial Planeta/ITAM, 2002.

Secretaría de Gobernación, Consejo Nacional de Población, *La nueva era de las migraciones: características de la migración internacional en México*, México, Primera Edición, 2004.

Sepúlveda Amor, Bernardo, "Terrorismo transnacional y seguridad colectiva" en *México en el mundo 2002: cambio y continuidad en la política exterior de México*, México Primera Edición, Editorial Planeta/ITAM, 2002.

Solís Camarena, Fernando, *México: una política con sentido humanitario*, México, Primera Edición, Secretaría de Gobernación, 1992.

Starr, Pamela y David R. Ayón, "El interludio Castañeda y el sueño de América del Norte", en *En la frontera del imperio*, México Primera Edición, Editorial Planeta Mexicana, S.A. de C.V., 2003.

Torres, Blanca, "Introducción" en *Interdependencia: ¿un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?*, México, Primera Edición, El Colegio de México, 1990.

Tuirán, Rodolfo, *Migración México-Estados Unidos: presente y futuro*, México, Primera Edición, Consejo Nacional de Población, 2000.

Urquídí, Victor L., "Bases de una mayor integración económica entre México y Estados Unidos" en *Interdependencia: ¿un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?*, México, Primera Edición, El Colegio de México, 1990.

Verea Campos Mónica, *Entre México y Estados Unidos: los indocumentados*, México Ediciones Caballito, S.A., 1982.

Verea Campos, Mónica, “El terror del terrorismo: cambios sustanciales en el debate migratorio estadounidense: consecuencias para México”, en *Globalidad y conflicto: Estados Unidos y la crisis de septiembre*, México, CISAN/UNAM, 2002.

West's Encyclopedia or American Law, United States, 2nd. Edition, Vol. 1, Thompson Editors, 2005.

## **REVISTAS.**

Alcaráz, Yetlanici y Homero Campa, Eduardo Huerta, Fernando Ortega y Agustín Vargas, “El ataque/México”, en *Revista Proceso*, número 1298, (Sep. de 2001), México.

Álvarez, Silvia, Luciano Campos, Alejandro Gutiérrez, Rodrigo Ibarra y Arturo Salinas, “La guerra”, en *Revista Proceso*, número 1304 (Oct. 28, 2001), México.

Beltrán del Río, Pascal, “El acuerdo migratorio: una invención mexicana”, en *Revista Proceso*, número 1410, (2003-11-09), México.

Beltrones, Manlio Fabio, “¿Liderazgo nacional?”, en *Revista Época*, número 539, (Oct. 2004), México.

Esquivel, Jesús, “El acuerdo migratorio, RIP” en *Revista Proceso*, número 1357, (2002-11-03), México.

Fernández de Castro, Rafael, “¿Y el acuerdo migratorio?”, en *Revista Proceso*, número 1440, (2004-06-05), México.

Fernández de Castro, Rafael, “Acuerdo migratorio o nacionalismo recriminatorio”, en *Revista Proceso*, número 1356, (Oct. de 2002), México

Fernández de Castro, Rafael, “Prioridades redefinidas”, en *Revista Proceso*, número 1298, (2001-09-15), México.

Hernández García, Joel, “La legislación migratoria de Estados Unidos y la defensa Constitucional de los trabajadores indocumentados” en *Revista Mexicana de Política Exterior*, número 53, (Febrero de 1998), México.

Rubio, Luis, “De vecinos distantes a socios en problemas”, en *Revista Nexos*, número 288, (Dic. de 2001), México.

Schoster, Mario A., “Indefiniciones en política exterior”, en *Revista Época*, número 539, (Oct, 2004), México.

“Saving the Bush presidency”, en *The Economist Magazine*, number 8517, volume 382, (Feb.24 th, 2007), United States.

“Solidaridad con el pueblo estadounidense”, en *Revista Época*, número 540 (Oct. de 2001), México.

## **PERIÓDICO.**

Armendáriz, Alberto, “Desatiende México sus migrantes”, en *Periódico Reforma*, (viernes 18 de mayo de 2007), México

Díaz Briseño, José, “Avanza la Reforma en estados Unidos” en *Periódico Reforma*, (viernes 18 de mayo de 2007), México.

## INTERNET.

“110 th United States Congress” en *Wikipedia*,

[http://en.wikipedia.org/wiki/110th\\_United\\_States\\_Congress](http://en.wikipedia.org/wiki/110th_United_States_Congress)

Creel Santiago, “La migración y la seguridad entre México y Estados Unidos” en *Foreing Affairs en Español*,

<http://www.foreignaffairs-esp.org/20040401faenespessay040202/santiago-creel-miranda/la-migracion-y-la-seguridad-entre-mexico-y-estados-unidos.html>

Fernández de Castro, Rafael, “Tres años de política exterior”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, número 70,

<http://www.sre.gob.mx/imred/publicac/rempe70.htm>

Fernández de Castro, Rafael, “La reelección de Bush: oportunidad para reactivar las relaciones”, en *Foreing Affairs en Español*,

<http://www.foreignaffairs-esp.org/20050101faenespessay050103-p10/rafael-fernandez-de-castro/la-reeleccion-de-bush-oportunidad-para-reactivar-las-relaciones.html>

Gasave, Gabriel, “Los inmigrantes ilegales en Estados Unidos aumentan cada año en más de 4000.000 personas” en *El Instituto Independiente*,

<http://independent.typepad.com/elindependent/2007/06/los-inmigrantes.html>

“La sociedad para la prosperidad México-Estados Unidos: una alianza binacional público-privada, en *Presidencia de la República*,

<http://fox.presidencia.gob.mx/actividades/crecimiento/?contenido=24178>

Ledesma, Abel, “Los puntos flacos de la Reforma”, en *Entradas para mayo 2007*,

<http://soyarizona.com/serendipity/index.php?/archives/2007/05/C6.html>

Nuñez, Ernesto, “Defiende Calderón a migrantes”, en *Presidencia de la República*,  
<http://www.presidencia.gob.mex/prensa/?contenido=29467>

“Patriot Act”, en *Wikipedia*,  
<http://wikipedia.org/research/terrorism/pbs/levy-martial-law.html>

“President Bush proposes new temporary worker program”, en *The White House*,  
<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2004/01/20040107-3.html>

Troshinsky, Lisa, “Migración mexicana crea ciudades sin hombres” en  
*Dateline/merrill*,  
<http://www.merrill.umd.edu/dateline/index.php/mexican-migration-creates-cities-without-men/migracion/>

“Uniendo y fortaleciendo a América por medio de la provisión de las herramientas requeridas para interceptar y obstruir terroristas” (Acta Patriota), en *Biblioteca Benjamín Franklin/Embajada de los Estados Unidos*  
<http://www.usembassy-mexico.gov/bbf/biblioteca.htm>

“Vicente Fox Quesada durante la Conferencia de Prensa Conjunta” en *Presidencia de la República*,  
<http://fox.presidencia.gob.mx.actividades/?contenido=547>

## **TELEVISIÓN.**

“Objetivo: el Norte”, en Discovery Chanel, canal 151 de Cablevisión, septiembre 19 de 2007, 23:30 horas.