



BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA

**FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES
LICENCIATURA EN RELACIONES INTERNACIONALES**

**LA RELACIÓN MÉXICO-ESTADOS UNIDOS EN ASUNTOS
MIGRATORIOS DURANTE LA PRESIDENCIA DE VICENTE FOX
QUEZADA (2000-2006)**

TESIS

**PRESENTADA COMO REQUISITO PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIATURA EN RELACIONES INTERNACIONALES**

**PRESENTA:
GERARDO TLAQUE QUECHOLAC**

**ASESOR DE TESIS:
DRA. MARÍA PATRICIA MORENO ROSANO**

PUEBLA, PUE.

DICIEMBRE, 2014.



**BENEMÉRITA
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA**
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES
COORDINACIÓN DE TITULACIÓN Y EGRESO



IT/0024 /2014
Oficio de Impresión
Relaciones Internacionales

Dr. CARLOS ANTONIO MORENO SANCHEZ
DIRECTOR DE LA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES
DE LA BENEMERITA UNIVERSIDAD AUTONOMA DE PUEBLA
P R E S E N T E

En atención al VOTO APROBATORIO emitido por el (los) C.

DRA. MARIA PATRICIA MORENO ROSANO

Respecto del contenido de la tesis profesional presentada por el (la) pasante:

TLAQUE QUECHOLAC GERARDO

TITULADA: ""LA RELACION MEXICO ESTADOS UNIDOS EN ASUNTOS MIGRATORIOS
DURANTE LA PRESIDENCIA DE VICENTE FOX QUEZADA (2000-2006)""

Esta coordinación a mi cargo autoriza la impresión y publicación de la misma, en virtud de reunir los requisitos básicos de un trabajo de investigación.

ATENTAMENTE
"PENSAR BIEN PARA VIVIR MEJOR"
H. PUEBLA DE Z., A 05 DE DICIEMBRE DE 2014

MTRO. JOSÉ LUIS LEÓN SALAMANCA
COORDINADOR DE TITULACIÓN Y EGRESO



M:JLLS/gmcc

VIGENCIA 20 DIAS a partir de la fecha que se expide.

Noviembre 28, 2014

Mtro. José Luis León Salamanca
Coordinador de Titulación y Egreso
Facultad de Derecho y Ciencias Sociales
Benemérita Universidad Autónoma de Puebla
Presente

Estimado Mtro. León:

Reciba un cordial saludo al tiempo que le informo, en respuesta al oficio NA/005/2014 en el que se me asigna como directora de tesis del alumno **Gerardo Tlaque Quecholac** con número de estudiante 200631932, cuya investigación titulada: "La relación México Estados Unidos en asuntos migratorios durante la presidencia de Vicente Fox Quezada (2000-2006)" cumple con los requisitos de contenido así como metodológicos de un trabajo recepcional que le permite continuar con los trámites de titulación.

Agradezco la atención que se sirva manifestar a la presente.

Atentamente



Dra. María Patricia Moreno Rosano
Directora de Tesis
Facultad de Derecho y Ciencias Sociales-RI



BENEMÉRITA
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES
COORDINACIÓN DE EXÁMENES PROFESIONALES



NA/005/2014.
ASESOR
RELACIONES
INTERNACIONALES



DRA. MARIA PATRICIA MORENO ROSANO
CATEDRÁTICO DE LA FACULTAD DE
DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES.
PRESENTE:

Por este conducto hago de su conocimiento que se le ha designado como asesor de Tesis del (la) pasante:

TLAQUE QUECHOLAC GERARDO

TITULADA: A fin de que se le (s) oriente y asesore en la elaboración de su tesis profesional

“LA RELACION MEXICO ESTADOS UNIDOS EN ASUNTOS MIGRATORIOS DURANTE LA PRESIDENCIA DE VICENTE FOX QUEZADA (2000-2006)”

Así mismo, hago de su conocimiento que el tesista deberá cumplir su investigación en un periodo de tres meses, y de un año como máximo. Es obligatorio entregar cada mes su avance de investigación firmado por su asesor. El voto aprobatorio avalara la forma y contenido de la tesis. De no cumplir con este requisito será cancelado su proyecto todo esto con el fin de autorizar la impresión y publicación de la misma.

ATENTAMENTE
“PENSAR BIEN PARA VIVIR MEJOR”
H. PUEBLA DE Z., A 13 DE JUNIO DE 2014

DR. JOSE LUIS LEON SALAMANCA.
COORDINADOR DE TITULACIÓN Y EGRESO.



DR/JLLS/nms

VIGENCIA 20 DIAS/ a partir de la fecha que se expide.

Agradecimientos

A la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla que por medio de una infraestructura en crecimiento y a través de sus profesores de un alto nivel académico y personal administrativo comprometido logré consolidar mi licenciatura de Relaciones Internacionales.

A todos los profesores, en especial a los doctores Misael González Ramírez, Adriana Sletza Ortega Ramírez, Guillermo Alberto Rodríguez Ortiz, Paulino Ernesto Arellanes Jiménez y Herón García Martínez que en diferentes momentos me apoyaron con comentarios, tiempo y atención sobre versiones e ideas iniciales que culminan en esta investigación.

A la doctora María Patricia Moreno Rosano por sus consejos y apoyo como asesora académica durante mi estancia como estudiante, así como comentarios y correcciones a esta tesis, finalmente por su compromiso hacia sus estudiantes.

A mi abuela Susana por enseñarnos a luchar todos los días, de uno en uno.

Al recuerdo de mis abuelos Sabino, Manuela y Feliciano.

Al esfuerzo y ejemplo de vida de mis padres lulú y Julián.

A Yose e Irais por compartir tantas cosas como hermanos.

A mis tías Rosi y Jose por su cariño y consejos.

A Mony por estos años de caminar juntos.

Índice

Índice.....	7
Capítulo 1	21
Una mirada conceptual a la Política Exterior Mexicana desde la Interdependencia Asimétrica	21
1.1 La Política Exterior Mexicana: Una Evaluación desde el enfoque de la Interdependencia Asimétrica	21
1.2 Cambio y adaptación de los Principios, Objetivos, Intereses y la Soberanía dentro de la Política Exterior Mexicana.....	32
Capítulo 2.....	38
La Política Exterior de México en Asuntos Migratorios: Una Revisión Histórica	38
2.1 La Política de Tolerancia y Disuasión. Carácter Ambivalente de la Migración en la Relación México–Estados Unidos. Periodo (1900–1945)	38
2.2 Los Límites de la Política Exterior Mexicana en Asuntos Migratorios Caso Programa Bracero (1942–1964)	43
2.3 La Difícil Apertura de la Política Exterior: Convergencias Económicas y Restricciones en Política Migratoria (1988–2000).....	52
Capítulo 3	64
El Activismo Foxista en Materia Migratoria: Las Respuestas de los Congresos de México y Estados Unidos.....	64
3.1 La Política Exterior Foxista. En Búsqueda de un Acuerdo Migratorio con Estados Unidos	64
3.1.1 “A donde va Vicente, va La Gente”. El Perfil del Presidente Fox en la Agenda Migratoria.....	72
3.2 ¿Reforma Migratoria Posible? Posturas del Congreso de los Estados Unidos Y México entorno a la migración.....	75
3.2.1 Marco Constitucional sobre Política Exterior de México	76
3.2.2 Marco Constitucional sobre Política Exterior de los Estados de Unidos de América	79
3.3 Posiciones Legislativa en Temas Migratorios.....	80
3.4 La Sociedad Civil y los Asuntos Migratorios durante la Administración de Vicente Fox	89
Consideraciones Finales.....	97
Bibliografía	103

La relación México–Estados Unidos en asuntos migratorios durante la presidencia de Vicente Fox Quezada (2000–2006)

El fenómeno migratorio dentro de la relación México–Estados Unidos mantiene una vigencia de un poco más de un siglo, la complejidad del mismo ha ido en aumento año tras año. No obstante, es posible distinguir periodos de entendimiento y cooperación entre ambas naciones pero también momentos específicos de indiferencia y desacuerdo en asuntos relacionados a la migración.

Con el transcurso y avance de la investigación fue posible en la medida de mis posibilidades distinguir convergencias, divergencias y asimetrías a nivel gubernamental entre naciones, específicamente en cuestiones migratorias. Las perspectivas nacionales en ambos lados de la frontera transitan de posiciones unilaterales a enfoques bilaterales dentro de las distintas coyunturas internacionales. De tal modo, los periodos de entendimientos resultan ser propios de una relación pragmática más que de una cooperación binacional a largo plazo.

La experiencia mexicana frente a Estados Unidos muestra la influencia y determinación que éste ha tenido en la agenda política y económica de México a nivel interno, y al mismo tiempo ha determinado sus acciones en el entorno internacional. En ese tenor, la relación bilateral es resultado de una interacción entre un país desarrollado y otro en vías de desarrollo de manera histórica, sin embargo, los cambios y continuidades requieren de un análisis contextualizado que permita matizar las acciones y reacciones gubernamentales en la llamada “relación especial”.

La actitud de la élite gobernante mexicana en los primeros años –del siglo XIX hasta antes de la Segunda Guerra Mundial– respecto a la migración fue una política caracterizada por la indiferencia y pasividad ante las acciones gubernamentales estadounidenses de deportación de inmigrantes irregulares.

Las estrategias de los Estados Unidos de la época frente a los primeros cruces de inmigrantes mexicanos fueron la implementación de políticas de excepción y deportación de manera conveniente. Es decir, el debate sobre inmigración mexicana en

ese momento –y ahora– por parte de los políticos estadounidenses tenía relación directa a las dinámicas laborales, en consecuencia cuando existía una situación de crisis económica inevitablemente se recurría a la deportación de inmigrantes de manera unilateral.

El programa de trabajadores temporales entre México y Estados Unidos conocido como Bracero (1942–1964), significó las primeras estrategias y diálogos en materia migratoria. Empero, la negociación no tenía como objetivo la búsqueda de un enfoque migratorio binacional, por el contrario el acuerdo se propició por la necesidad de subsanar la falta de mano de obra agrícola en Estados Unidos ante su inminente entrada a la segunda guerra mundial.

El gobierno mexicano logró aprovechar el estrecho margen de negociación obteniendo un acuerdo que reconocía derechos laborales de los trabajadores agrícolas. Asimismo, el programa facilitó que los Estados Unidos cambiaran por un corto periodo de un esquema unilateral a un enfoque bilateral de gestión migratoria.

Posteriormente, a la cancelación unilateral de Estados Unidos del Programa Bracero, le siguió una etapa denominada por Fernández de Castro, Santibáñez y Tuirán como “*política de omisión*”, cuya posición, por parte de Estados Unidos aceptaba la inevitable expulsión de mexicanos hacía la Unión Americana, así como el ingreso y la estadía de inmigrantes no autorizados. Y, al mismo tiempo, el gobierno de México adoptó discursos a favor de los derechos de los inmigrantes, sin embargo, las acciones concretas se muestran ausentes por ambas partes.¹

En palabras de García y Griego quien identifica en el lapso de “*la política de no tener política*”, cierta congruencia de los principios de política exterior de México. La posición oficial mexicana se distinguió como una posición deliberada y a tono al principio de no intervención en los asuntos internos.² Con el tiempo, la postura oficial cedió, y mostró su poca flexibilidad antes los cambios en la relación bilateral.

¹ Rodolfo Tuirán, “La reforma pendiente”, en *Migraciones Internacionales*, 162, Vol. 3, núm. 4, El Colegio de la Frontera Norte, Julio-Diciembre, 2006, p.162.

² Francisco Alba, “La política migratoria después de IRCA”, en *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 14, núm. 1, enero-abril, 1999, p. 17.

Por otra parte, la posición cautelosa del gobierno mexicano tenía como finalidad el no vincular los temas migratorios en una negociación a cambio de recursos naturales, y al mismo tiempo, no alterar la dinámica que ha ido en aumento de cruces irregulares de mexicanos a Estados Unidos.

Al finalizar, el convenio de trabajadores temporales en 1964, el gobierno mexicano realizó diversos intentos por reanudar el programa de braceros sin mucho éxito, en gran parte porque la coyuntura internacional había cambiado y el gobierno de los Estados Unidos no requería mano de obra, y por ende ya no era necesario un convenio de esta magnitud.

Durante los años posteriores el clima relativamente a modo a la migración se modificó de manera desfavorable sobre la migración de indocumentados mexicanos. En consecuencia, el discurso del gobierno estadounidense a nivel interno comenzó una serie de pronunciamientos por la pérdida del control de la frontera sur y la criminalización de la migración.

El gobierno de Estados Unidos, y concretamente, el Congreso con sede en Washington aprueba una serie de medidas legislativas que inauguran una etapa más agresiva contra la inmigración indocumentada. La aprobación en el Capitolio de la Ley de Control y Reforma de la Inmigración (IRCA por sus siglas en inglés), en octubre de 1986 inició y cambió de manera profunda la dinámica migratoria que se siguió durante los siguientes veinte años.

De manera gradual, la élite mexicana aprendió a lidiar y actuar con y hacia su vecino americano, y dentro de las limitadas posibilidades a defender y proteger a los inmigrantes mexicanos y sus intereses contra las leyes antiinmigrantes. El cambio de actitud gubernamental mexicana obedeció a las presiones y reclamos de la comunidad mexicana en el exterior, por un lado; pero sobre todo la necesidad de comprometer a México a un programa de reformas estructurales en el ámbito económico que proyectaran una mejor imagen internacional del país.

Desde la aprobación de IRCA, inició un periodo más riguroso contra la inmigración indocumentada, desde entonces la posición de Washington no ha tenido

grandes variaciones en cómo considera al fenómeno migratorio, la normalidad apunta a un asunto de política interna que puede ser resuelto solamente con políticas restrictivas y policiales. La postura resultó más evidente después de los ataques del 11 de septiembre de 2001 –léase como 11S– que convirtió a la migración en un tema de seguridad nacional.

Del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) promovido por Carlos Salinas de Gortari esperaba y tenía como objetivo equilibrar las brechas económicas entre los países de Norteamérica, de manera general el acuerdo no ha tenido el éxito esperado en ese aspecto, sin embargo tampoco es posible afirmar que el tratado ha sido un fracaso total.

Aun cuando es posible cuestionar las supuestas bondades de un tratado de libre comercio por sus detractores o argumentar a favor por sus defensores, el TLCAN es un hito histórico en la política exterior de México, si partimos del hecho de que no se había logrado poner en la mesa de negociación un acuerdo económico de tales magnitudes entre un país desarrollado y uno en vías de desarrollo, es decir, la negociación rompía con el paradigma de la imposibilidad o que se pudieran crear las condiciones de un acuerdo entre países asimétricos.

Por otro lado, la negociación del tratado logró involucrar y reconocer la relevancia de México para la Unión Americana en distintos sectores económicos y posteriormente inclusive políticos como la seguridad nacional en la Iniciativa Mérida; en consecuencia, el debate facilitó la incorporación de otros órganos de gobierno y civiles como el Congreso, los sindicatos, el sector empresario y las ONG's en ambos lados del Río Bravo.

El año 2000 comenzó con un cambio de gobierno emanado de la oposición política, y apoyado del llamado “*bono democrático*” Vicente Fox planteó –al menos en el discurso– una política exterior más activa que pudiera incidir en una Reforma Migratoria en Estados Unidos bajo el principio de “*responsabilidad compartida*”. La reforma migratoria no era menor sino por el contrario pretendía, incidir y cambiar la dinámica y gestión migratoria en ambos lados de la frontera.

A más de una década del esfuerzo foxista reconocemos que la consecución de un acuerdo como el que se pretendió, sigue siendo un tema demasiado politizado y polarizado de manera histórica en la opinión pública, que al mismo tiempo requiere de una mayor comprensión desde diversas y variadas perspectivas en el futuro, y no necesariamente de buenas intenciones.

El propósito principal del gobierno de Vicente Fox era incluir lo que se había dejado fuera en el tratado de libre comercio. El interés de la administración era pasar de una política pasiva y de bajo perfil a una política más activa y propositiva en el ámbito internacional. Destacando como eje central profundizar la relación con Estados Unidos en lo general; y la búsqueda de un “*Acuerdo Migratorio Integral*” en lo particular.

En ese contexto, se analizara el proceso de planteamiento del gobierno de Vicente Fox al gobierno de Estados Unidos que presidió George W. Bush sobre la posibilidad de un acuerdo bilateral que tuviera como objetivo impulsar un esquema legal y ordenado de flujos migratorios.

La investigación permitirá describir el proceso de política exterior mexicana desplegado durante el sexenio presidencial de Vicente Fox (2000–2006) con el fin de destacar los principales niveles de cooperación y desacuerdo a nivel bilateral principalmente a nivel Ejecutivo y contextualizar la importancia del Poder Legislativo.

Como se mencionó, la llegada de Vicente Fox a la presidencia trajo amplias expectativas de cambio en asuntos históricamente sensibles, tal fue el caso del tema migratorio. Las condiciones políticas y sociales a nivel interno como en la relación con Estados Unidos parecían óptimas para un cambio de perfil administrativo en el manejo bilateral de la migración.

No obstante, y a pesar del rejuvenecimiento de la “*relación especial*” entre los mandatarios Fox y Bush, el objetivo de política exterior, no se cumplió, sino por el contrario ilustró ciertos límites de un intento de negociación.

En principio, antes del 11S la opinión pública fuera del aparato gubernamental, coincidía en que no existían o no se sentaba las bases necesarias para una negociación

con Estados Unidos. Posteriormente a los atentados a las Torres Gemelas, la política exterior mexicana se desdibujó, de hecho la renuncia de Castañeda a la Cancillería mexicana reafirmaba la poca confianza de éxito por parte de sus promotores más importantes.

Con base en lo anterior, es necesario determinar a manera de pregunta rectora de estudio lo siguiente:

¿Cuáles son los factores que permitieron las convergencias y divergencias sobre la posibilidad de un acuerdo migratorio a nivel bilateral entre México–Estados Unidos planteado durante la administración de Vicente Fox a George W. Bush en el periodo 2000–2006?

El tema migratorio es histórico y con los años un asunto cada vez más complejo, ambas naciones comparten una de las fronteras más dinámicas y de mayores cruces de personas de manera legal e indocumentada en el mundo.

El Consejo Nacional de Población (CONAPO) indicó que del año de 1970 al 2000 existe un crecimiento de 7 a 8.1 millones de mexicanos que viven en la Unión Americana. Además, considera un aumento de 2.8 a 4.6 millones de mexicanos que viven en Estados Unidos de manera irregular, éste aumento significativo se registró del año 1990 al año 2000, en los últimos diez años.³

La política exterior mexicana abordó y enfrentó el tema migratorio de manera coyuntural principalmente. Durand distingue en 100 años de política migratoria cinco fases; una política disuasiva en la primera mitad del siglo XX; una política negociadora a partir de la Segunda Guerra Mundial; una política de dejar hacer, dejar pasar durante las décadas de los setenta y ochenta; una fase de reparación de daños en los noventa, y el periodo de carácter propositivo y negociador.⁴

³ Luz María Uribe Vargas, Telésforo Ramírez y Rodrigo Labarthe, *Índices de intensidad migratoria México-Estados Unidos 2010*, 1Ed., México, Consejo Nacional de Población. Disponible en: <http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/intensidad_migratoria/pdf/Migracion_Mex_EU.pdf>.

⁴ Jorge Duran, “Cien años de política migratoria. De traidores a héroes”, *La Jornada*, 23 de noviembre de 2003. Disponible en <<http://www.jornada.unam.mx/2003/11/23/mas-durand.html>>.

De lo anterior, se debe incluir la categorización del mismo autor, la llamada política de “desmigratizar” la agenda con el vecino del norte durante la administración de Felipe Calderón Hinojosa (2006–2012) cuya etapa se distingue por restarle prioridad a la agenda migratoria, y la política exterior foxista que con sus bemoles lograron al menos en el discurso colocar el tema migratorio en la agenda a nivel bilateral.

Y, la actual administración encabezada por Enrique Peña Nieto (2012–2018) en materia de política exterior respecto al tema migratorio hasta el año 2014, los pronunciamientos se han centrado en aspectos de protección de los derechos humanos a inmigrantes mexicanos pero no en la búsqueda de un acuerdo bilateral.

El presente trabajo de investigación está enfocado en estudiar la relación que han sostenido México con Estados Unidos en temas de política migratoria tanto desde la perspectiva bilateral como procurar entender los respectivos enfoques unilaterales de cada Estado durante la administración foxista.

No obstante, es conveniente señalar que este trabajo presenta una visión a más de diez años del proceso de planteamiento de un “*Acuerdo Migratorio*”, resultando un análisis académico de investigación de licenciatura que indaga por medio de una selección bibliográfica las principales convergencias y divergencias de las estrategias de política exterior mexicana, que tuvieron lugar entre ambas naciones dentro de la coyuntura internacional del 11 de septiembre de 2001.

La agenda migratoria ha ido tomando mayor relevancia dentro de la política exterior de México con su vecino norteamericano en las últimas décadas. De tal modo, la cooperación en el ámbito migratorio se ha caracterizado históricamente por discursos, pronunciamientos e inclusive buenas intenciones de ambos gobiernos pero no por un acuerdo oficial entre ambos gobiernos.

Por otra parte, la coyuntura internacional ha sido determinante para que el entendimiento surja o desaparezca, en ese aspecto, el periodo de Vicente Fox Quezada es novedoso en la estrategia y uso del “*bono democrático*”, pero no en la retórica y resultados del discurso oficial, lo que si mantiene continuidad en el manejo y activismo

de la agenda migratoria durante su administración, a pesar de no lograr un resultado trascendente.

El Estado mexicano logró la institucionalización del intercambio comercial por medio del Tratado de Libre Comercio firmado con Estados Unidos y Canadá. Sin embargo, en aspectos que no son necesariamente económicos, el salto cualitativo no ha sido más allá de la retórica con la que se han manejado ambas naciones.

Es evidente que la coyuntura y condiciones históricas nacionales e internacionales no volverán a ser las mismas. No obstante, es importante recuperar el panorama, partiendo de la idea que los trabajos académicos dentro de las ciencias sociales se distinguen por la necesidad de evaluar y analizar las variables de hechos irrepetibles con el fin de mejorar la comprensión del mismo.

El estudio de la migración en el marco de la política exterior de México y Estados Unidos tiene relevancia, vigencia y trascendencia. La primera característica, nos acerca al estudio de los cambios, continuidades y resultados de la política exterior mexicana entorno a la agenda migratoria.

La migración es vigente, puesto que en principio el fenómeno sigue su paso con o sin acuerdo, de tal manera, salta la necesidad de seguir estudiando la relación más importante en el corto y parece que en el largo plazo para México desde cualquier enfoque o disciplina.

Finalmente, se habla de trascendencia, en cuanto a la actualidad y transformación de los retos políticos de México y lo que tiene común con su vecino del norte, que no se han logrado superar de manera institucional mediante un acuerdo bilateral en materia migratoria.

En ese sentido, la preeminencia de analizar las posiciones, acciones e incidencia de los poderes Ejecutivo y Legislativo en los temas en cuestión pero también de la sociedad civil organizada resulta indispensable.

El presente trabajo tiene como objetivo general analizar las estrategias de política exterior en el sexenio de Vicente Fox Quezada llevadas a cabo. Así como, el desarrollo del proceso de planteamiento de un posible acuerdo migratorio con Estados Unidos antes y después del 11 de septiembre del 2001.

A continuación se delimitan los objetivos específicos que delinear la investigación:

- 1) Analizar los planteamientos realizados del Presidente Vicente Fox en San Cristóbal, Guanajuato con su homólogo George W. Bush con el fin de determinar el apoyo y limitantes que tendrían las propuestas en el Congreso de cada respectivo Estado antes del 11 de septiembre de 2001.
- 2) Analizar la congruencia de la postura de la administración de Vicente Fox en materia de política exterior posterior a los ataques del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos respecto a los asuntos migratorios planteados al inicio del sexenio.
- 3) Determinar las convergencias, divergencias y retrocesos del gobierno de Vicente Fox en la agenda migratoria con Estados Unidos.

Con la finalidad de identificar el significado y la relevancia de la migración en la agenda bilateral en la administración de Vicente Fox y George W. Bush. Se propone la siguiente hipótesis, que en principio, se expresa en términos de cooperación y conflicto o desacuerdo entre México y Estados Unidos.

Ante el planteamiento presentado, se diseñó como hipótesis general que la política exterior de México carece de una política migratoria de Estado durante la administración de Vicente Fox, antes y después del 11 de septiembre de 2001. Por lo tanto, se observa como una política de gobierno donde se privilegió la continuidad del interés del grupo de poder en turno más que una política de Estado. En otras palabras, el carácter relevante de la política exterior de Vicente Fox Quezada fue una retórica de discurso cuya legitimidad del cambio de régimen fue presentada tanto de manera interna como externa a favor del tema migratorio pero no tuvo repercusiones en acciones

concretas en el marco de la legislación en materia migratoria como se planteó en un inicio.

Atendiendo a las consideraciones de la hipótesis de estudio, la investigación se realiza con base en la teoría de la Interdependencia Asimétrica. En ese tenor, se estudia la utilidad del enfoque teórico en temas de política exterior enfocada a la relación Estados Unidos–México –país desarrollado y país en vías de desarrollo respectivamente– específicamente en asuntos migratorios.

La relación entre México y Estados Unidos, así como su estudio académico no es sencilla, si partimos del hecho que en el mundo no existe una relación tan asimétrica en distintos ámbitos y que al mismo tiempo haya podido coexistir e incrementar efectos políticos, sociales, culturales, ambientales y económicos.

El concepto de interdependencia desarrollado por Robert Keohane y Joseph Nye en su obra “Poder e Interdependencia”. Entre sus premisas principales, se refiere al concepto de interdependencia, en su definición más simple, significa dependencia *mutua*. En política mundial, interdependencia se refiere a situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre países o entre actores en diferentes países.⁵

En ese aspecto, los efectos recíprocos asegura Joseph Nye que son rara vez iguales para todas las partes y los niveles de dependencia están caracterizados por ser casi siempre desiguales, pero al mismo tiempo aclara que la dependencia aun de manera desigual puede ser una fuente de poder.⁶

Por lo tanto, el concepto de interdependencia no equivaldría a hablar de una relación simétrica, de hecho los autores sostienen que las asimetrías de la interdependencia son las que, más probablemente, influyan en las relaciones de los actores. Los menos dependientes pueden aprovechar la interdependencia como fuente de poder en sus negociaciones sobre un asunto e inclusive pueden afectar las de otros asuntos. Los autores explican, que un buen comienzo del análisis político de la interdependencia

⁵Robert Keohane y Joseph S. Nye, *Poder e Interdependencia. La política mundial en transición.*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, Argentina, 1988, p. 22.

⁶Joseph S. Nye Jr., “Interdependence and Interdependence”, en *Foreign Policy*, núm. 22, 1976, p. 130

entre naciones puede hacerse si pensamos que las asimetrías son fuentes de poder entre actores.⁷

A lo largo de la investigación de tesis, se utiliza la teoría de la interdependencia con la finalidad de resaltar la utilidad que ésta tiene para los análisis de las relaciones asimétricas de poder. De tal manera, la perspectiva analítica de la interdependencia nos facilita examinar los vínculos de cooperación–conflicto entre México y Estados Unidos, partiendo y considerando la asimetría como fuente de poder entre naciones a nivel económico y político.

Visto de esta manera, la cercanía territorial entre ambas naciones ha fortalecido sus lazos económicos pero al mismo tiempo éstos han creado asimetrías evidentes en este aspecto, y sin embargo, la vecindad ha impuesto límites a acciones unilaterales por parte de Estados Unidos a México, e inclusive el primero solicita la cooperación del segundo en cuestiones de seguridad nacional, primordialmente en la seguridad de la frontera norte de México. En otras palabras, la condición de vecinos ha aumentado el carácter de dependencia mutua de manera asimétrica en diversos sectores económicos pero también políticos.

Una relación asimétrica esta desde un enfoque cuantitativo, está determinada por las diferencias económicas como el producto interno bruto, la capacidad militar, el papel dentro de la estructura en el sistema internacional. Los anteriores conceptos nos remiten a la diferencia entre un país desarrollado y otro en vías de desarrollo. Por otra parte, utilizamos el concepto de interdependencia asimétrica por su flexibilidad explicativa en cuanto a la posibilidad de relaciones entre Estados asimétricos que reconocen las áreas de oportunidad del uno con el otro.

Este trabajo se ha dividido en tres capítulos, en el primer capítulo, Una mirada conceptual a la política exterior mexicana desde la Interdependencia Asimétrica, presenta la utilidad de la teoría en cuestión para los análisis de la relación México–Estados Unidos. Rescatando una interpretación histórica del enfoque dentro de la relación referida.

⁷*Ibíd.* p. 64.

El segundo capítulo La política exterior de México en asuntos migratorios: una revisión histórica, presenta una revisión de los distintos periodos cruciales para la migración en la política exterior de México hacia Estados Unidos, con la finalidad de puntualizar los cambios y continuidades del proceso de política exterior que se han seguido a nivel bilateral en el periodo 1945–2000, así como su influencia directa en la agenda que siguió Fox durante su administración.

Este recorrido analítico se realiza con base en las contribuciones de diversos especialistas en política exterior y migración. El análisis de dicho periodo histórico no es ocioso dado que es con la finalidad de comprender la complejidad del asunto y la evolución de la política exterior mexicana enfocada específicamente a la agenda migratoria. Por consiguiente, poder caracterizar y conocer las principales orientaciones y objetivos desplegados por las autoridades mexicanas en la agenda migratoria.

El tercer capítulo, El nuevo activismo foxista en materia migratoria: las respuestas de los congresos México y Estados Unidos, presenta el proceso de planteamiento que el primer mandatario realizó de manera formal a su similar George Bush sobre la posibilidad de una Reforma Migratoria. De tal forma, intentamos explicar que el proceso de negociación se ubicó sobre todo en el discurso y no en acciones concretas, a favor de la agenda migrante.

En segundo lugar se estudia la importancia del Poder Ejecutivo en ambas naciones en una reforma de tal pretensión, con la finalidad de argumentar que las condiciones internas del ambiente legislativo sobre todo en Estados Unidos no eran las más idóneas para una reforma como la planteada por los funcionarios de la delegación mexicana de Tlatelolco, aún sin 11s.Y, a manera de cierre se presenta una conclusión general de la investigación.

El reto que se presenta entonces es cómo organizar una narrativa coherente de una relación compleja, asimétrica y considerada como especial. La forma de estructurar esta investigación respondió a una periodización propia de un análisis histórico–deductivo con el fin de caracterizar la relación México–Estados Unidos.

Finalmente, la intención y esfuerzos de la investigación radican en presentar una visión matizada y contextualizada de la agenda migratoria entre ambas naciones tanto en sus posturas unilaterales como de incipiente pero necesaria cooperación. Asimismo, dicha visión parte de la opinión de expertos en asuntos migratorios con el objetivo de lograr una mejor comprensión como estudiante y futuro licenciado de relaciones internacionales de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

Capítulo 1

Una mirada conceptual a la Política Exterior Mexicana desde la Interdependencia Asimétrica

El presente capítulo está dedicado a la parte teórica y a los conceptos que son indispensables para entender las distintas etapas de cambios y continuidades por las que ha transitado históricamente la política exterior de México. Igualmente, se intenta contribuir a señalar los principales puntos de contacto y diferencia de la relación México–Estados Unidos en cuanto a la cooperación–conflicto en condiciones de asimetría de poder en asuntos migratorios.

El primer apartado se estudia la utilidad de la teoría de la Interdependencia Asimétrica, a fin de conocer y puntualizar las principales variables conceptuales que servirán como guía de estudio durante el presente trabajo. Asimismo, se presenta una interpretación del enfoque teórico dentro de la relación México–Estados Unidos en materia migratoria.

El segundo apartado se integra un debate sobre la adaptación de los conceptos como soberanía, interés nacional, principios y objetivos dentro de la política exterior mexicana y la utilidad que han tenido –y tienen– en las estrategias de los asuntos internacionales, incluida la migración dentro de una relación asimétrica con Estados Unidos.

1.1 La Política Exterior Mexicana: Una Evaluación desde el enfoque de la Interdependencia Asimétrica

De acuerdo, a Keohane y Nye, la interdependencia significa “*dependencia mutua*”, es decir una situación en que los participantes se ven afectados de manera cada vez más costosa, por las acciones de otros. Y, al mismo tiempo el concepto rechaza la idea de que la interdependencia pueda proporcionar beneficios mutuos.⁸

⁸ Robert O. Keohane, “El Concepto de interdependencia y el análisis de las relaciones asimétricas”, en Blanca Torres (coord.) *Interdependencia ¿un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?*, México, El Colegio de México, 1990, p.63.

Ambos autores aclaran que las relaciones asimétricas son muy raras, y aun más en una interdependencia económica debido a una distribución desigual en las actividades económicas de las empresas trasnacionales⁹, de tal manera, Nye menciona que la vinculación y fuerza del mercado entre estados conlleva a una estructura interdependiente que al mismo tiempo crea asimetrías, y por ende sensibilidad en el corto plazo y vulnerabilidad a largo tiempo.¹⁰

Por otra parte, los autores utilizan la metáfora sobre “canales o bandas de transmisión”, con la cual explican que los intercambios que se dan en estas bandas o canales de transmisión pueden tener un alto valor como: el petróleo, agua, etcétera, pero al mismo se pueden transportar productos nocivos derivados de los intercambios como: desperdicios químicos, heroína o dinero para financiarla. [...] La interdependencia significa que las bandas o canales de transmisión tienen “efectos costosos” para las sociedades correspondientes y pueden sufrir consecuencias políticas, económicas tanto al recibir o adquirir los productos como el tratar de impedir su entrada.¹¹

Es importante distinguir entre interconexión e interdependencia, donde existen efectos de costo recíproco en los intercambios (aunque no necesariamente simétricos), hay interdependencia. Cuando las interacciones no implican efectos de costo significativo, simplemente hay interconexión.¹²

Al mismo tiempo, la teoría en cuestión implica que las relaciones interdependientes siempre implicarán costos, dado que la interdependencia reduce la autonomía; pero es imposible determinar a priori si los beneficios de una relación serán mayores que los costos.¹³

En consecuencia, la corriente de la interdependencia recomienda distinguir entre sensibilidad y vulnerabilidad. Tomando en cuenta que sensibilidad implica los grados

⁹ Joseph S. Nye, Jr., y Robert O. Keohane. *Trasnational Relations and World Politics*, p. 387.

¹⁰ Joseph S. Nye Jr. *The future of power*, Public Affairs, Nueva York, 2011, p 54.

¹¹ A. Borja, *Interdependencia, cooperación...*, op. cit., p.101.

¹² R. O. Keohane y J. S. Nye, *Poder e Interdependencia. La política mundial en transición... op. cit.*, 1988, pp. 22-23.

¹³ R. O. Keohane y J. S. Nye, *Poder e Interdependencia. La política mundial en transición... op. cit.*, 1988, p. 23.

de respuesta dentro de una estructura política (¿con qué rapidez los cambios en un país ocasionan cambios, con determinado costo, en otro país y cuál es la magnitud de ese costo?). Pueden medirse no meramente por el volumen de los flujos que transportan las fronteras sino también por los efectos de costo de los cambios en las transacciones sobre las sociedades o los gobiernos.¹⁴

En términos de costos de la interdependencia, la sensibilidad significa estar sujeto a los costos impuestos desde fuera antes de que puedan modificarse las políticas para tratar de cambiar la situación. La vulnerabilidad puede definirse como el hecho de que un actor continúe experimentando costos por acontecimientos externos aún después de haber modificado las políticas.¹⁵

La perspectiva para analizar los costos y los beneficios de una relación interdependiente. La primera se centra en las ganancias o pérdidas comunes de las partes en cuestión. La otra pone el énfasis en las ganancias relativas y la distribución de los temas en cuestión. [...] Por lo tanto es necesario prestar especial atención a la pregunta ¿Quién consigue qué?¹⁶

El enfoque teórico ubica la relativa disponibilidad y el costo de las alternativas que un actor puede cambiar dentro de su marco de opciones políticas cuando enfrentan a una situación de vulnerabilidad y determina que cuando las ha modificado y sigue teniendo un alto costo por las acciones que otro actor emprendió, entonces se puede considerar que existe vulnerabilidad.

Por otra parte, la flexibilidad del término permite analizar las conexiones entre lo nacional e internacional, Nye puntualiza que una de las características de la interdependencia es que desaparece la distinción tradicional entre política exterior y política interna.¹⁷ En ese sentido, es factible estudiar los efectos que la primera tiene con la segunda o viceversa. De hecho, el autor sostiene que no debería de extrañar que los

¹⁴A. Borja, *Interdependencia, cooperación...*, *op. cit.*, p.106.

¹⁵A. Borja, *Interdependencia, cooperación...*, *op. cit.*, p.109.

¹⁶R. O. Keohane y J. S. Nye, *Poder e Interdependencia. La política mundial en transición...* *op. cit.*, 1988, pp. 23-24

¹⁷J. Nye, "Interdependence and Interdependence"..., *op. cit.*, p. 137.

encargados de ejecutar la agenda de política exterior estén relacionados con agencias o comités de política interna.¹⁸

Hasta ahora nos hemos referido al concepto de interdependencia, sin embargo, los autores, vinculan al término de interdependencia con el de asimetría. De tal suerte, la interdependencia asimétrica permite un estudio de las relaciones entre estados a partir del concepto en términos de poder.

La teoría en cuestión sugiere que un análisis político de las relaciones internacionales se puede realizar si se considera a las relaciones asimétricas como fuentes de poder entre actores. Keohane y Nye explican que la interdependencia asimétrica puede ser una fuente de poder cuando se tiene el control sobre los recursos o el potencial para afectar los resultados. Un actor menos dependiente en una relación, a menudo cuenta con un recurso político significativo, porque los cambios en la relación (puede iniciar o amenazar con ellos) serán menos costosos para ese actor que para sus socios.¹⁹

Con base en lo anterior, el estudio de las relaciones entre estados es posible desde la perspectiva de la interdependencia asimétrica examinar las relaciones de poder y cómo aprovechan mediante la estrategia política los recursos en situaciones de acción mutua.²⁰

La teoría de la interdependencia asimétrica presupone que la cooperación tiende a predominar respecto al conflicto en el sistema internacional o una relación bilateral, principalmente por los crecientes vínculos económicos, políticos, sociales, culturales, tecnológicos, etcétera.

A partir de la constatación de los vínculos transnacionales, el enfoque de la interdependencia propone que los intereses compartidos conducirán a una mayor cooperación con el fin de disminuir problemas y conflictos.

¹⁸ *Ibid.*, p.139.

¹⁹ R. O. Keohane y J. S. Nye, *Poder e Interdependencia. La política mundial en transición...* op. cit., 1988, p. 26.

²⁰ R. Keohane, "El Concepto de interdependencia...", op. cit., p.64.

En los últimos años es posible considerar el aumento de una interdependencia política entre México y Estados Unidos siempre en términos de una relación asimétrica. De la cual se puede interpretar de manera general, las distintas negociaciones en materia migratoria entre ambas naciones.

La interdependencia sugiere que existe una mayor cooperación, y considera que las fuentes de poder que se distribuyen de manera desigual entre los Estados. Sin embargo, el enfoque analítico suma a otros actores supranacionales como las empresas transnacionales y organismos no gubernamentales con la finalidad de identificar las nuevas fuentes de poder en el sistema internacional y explicar la influencia que tienen dentro de un tema determinado.

La discusión en torno al dilema entre cooperación y conflicto desde el enfoque de la interdependencia toma mayor relevancia cuando se entablan diálogos en uno o varios temas. Y, surge la necesidad de cuestionar si la cooperación debería ser un patrón de comportamiento o la aceptación donde del pragmatismo político en una etapa de coyuntura facilitarían la cooperación por los intereses mutuos que comparten o se distanciarían por el conflicto de intereses entre ambos.

Existen innumerables estudios donde analizan, estudian y definen el concepto de política exterior, por suerte, este trabajo no aspiraría a semejante labor, con el fin de no hacer exhaustiva la definición de política exterior, consideramos como la más apropiada para un trabajo académico es la que entrega Rafael Velázquez, la política exterior está conformada por aquellas conductas, posiciones, actitudes, decisiones y acciones que adopta un *Estado* más allá de sus fronteras, que se fundamentan en el *interés nacional* y en objetivos concretos. Dicha política se sustenta en un *proyecto de nación* específico y depende de la capacidad de negociación internacional del Estado. A su vez, la política exterior está determinada por los *factores de situación* tanto internos como externos.²¹

Uno de los análisis al respecto, sobre la utilidad de la política exterior en una relación asimétrica, en palabras de Ojeda, como la de cualquier país débil, que obtuvo su emancipación de una gran metrópoli, fue diseñada fundamentalmente para la defensa

²¹ Rafael Velázquez, *Factores, Bases y Fundamentos de la política exterior de México*, México, Plaza y Valdez, 2007, p.20.

de los intereses nacionales internos. Se entiende que, en principio la preservación y afirmación de la soberanía nacional, aunque históricamente, con los cambios operados a nivel interno e internacional, el concepto de soberanía nacional haya ido cobrado en la práctica distintas interpretaciones [...] al estudiar la política mexicana, se enfoca como una respuesta a la norteamericana más bien que como una acción que cobre vida por su propia iniciativa. Existe una razón lógica para ello: dentro del sistema interamericano es la potencia hegemónica la que como tal ha tomado la iniciativa; los otros, estados miembros han respondido a ésta, con distintos grados y tipos de reacción, pero siempre como una respuesta y nunca tomando ellos la iniciativa.²²

Lo anterior, Ojeda sienta las bases de estudio sobre la relación especial entre México y Estados Unidos, cuyo análisis es fundamental para interpretar los comportamientos de ambas naciones dentro de los estudios de política exterior. Por otra parte, Schiavon estudia las limitantes de la autonomía de México en sus acciones tanto en el sistema internacional, como con su vecino del norte resulta importante entender las implicaciones del control y la estabilidad efectiva de la frontera sur de Estados Unidos por parte del gobierno mexicano.

Por lo tanto, Schiavon sugiere que la autonomía de la política exterior mexicana está íntimamente relacionada a que México logre mantener la estabilidad y la seguridad de la frontera sur de Estados Unidos entonces, mayor serán los márgenes de autonomía frente a Estados Unidos, sin embargo, en sentido proporcional si ambas variables no se garantizan, Estados Unidos presionara al gobierno mexicano a modificar sus políticas de acuerdo a sus prioridades.²³

Los aspectos geográficos y físicos son lo que Rico llama un primer tipo de nexo entre ambos países.²⁴ Luego entonces, la importancia de la estabilidad y control de la frontera por parte del gobierno mexicano se antepone como base de la cooperación con Estados Unidos, dado que en la frontera es donde se encuentran los primeros contactos entre sociedades y paso de inmigrantes, a lo largo de la frontera que constituiría el

²² Mario Ojeda, *Alcances y Limites de la política exterior de México*, México, 1976, p.

²³ Jorge A. Schiavon, "Estabilidad y Seguridad a cambio de autonomía", en Jorge A. Schiavon, Daniela Spenser, y Mario Vázquez Olivera (eds.), *En busca de una nación soberana: relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX*", México, CIDE, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2006, pp.425-426.

²⁴ Carlos Rico, *La Frontera Mexicano-Norteamericana, la Retórica de la "interdependencia" y el Problema de las asimetrías*, CIDE, 1979, p.14.

primer acceso de la inmigración indocumentada pero también un factor de cooperación bilateral entre ambas naciones.

La relevancia de la situación geográfica de la frontera entre México y Estados Unidos en sus 3 200 kilómetros que atraviesan del Océano Pacífico hasta el Golfo de México se podría considerar como un primer vínculo de cooperación crucial y determinante donde la estabilidad que el gobierno mexicano pueda proporcionar a su frontera norte juega un papel esencial en la relación bilateral.

Probablemente, el Telegrama Zimmerman evidenció la necesidad estadounidense de asegurar la seguridad y estabilidad de la frontera sur, a través del aseguramiento de la cooperación coyuntural mexicana. Lo anterior, se puede explicar desde la perspectiva de la interdependencia que sostiene que los estados no tienen la capacidad de alcanzar resultados óptimos a través de las acciones unilaterales. Las iniciativas unilaterales se verán frustradas por fuerzas externas sobre las cuales los estados no tienen control.²⁵

Una revisión histórica de las particularidades que distinguen la cooperación entre México y Estados Unidos entorno a la migración encontramos las características como el pragmatismo y la coyuntura mundial han ocupado un lugar muy importante para aumentar la cooperación norte-sur.

La relación bilateral es considerada como asimétrica, dado que en el mundo no existe otra relación de tan prolongada historia donde coexistan dos países con características económicas, políticas y socialmente tan distintas y dispares y al mismo tiempo tengan márgenes de cooperación altos. Una de las primeras respuestas es la situación geográfica que ha permitido e influido al grado de mantener una relación interdependiente y asimétrica.

Al respecto Ojeda, considera que la consecuencia más importante que le impone a México la vecindad geográfica con Estados Unidos, se expresa en forma de una

²⁵Stephen D. Krasner, “Interdependencia simple y obstáculos para la cooperación entre México y Estados Unidos”, en Blanca Torres, (coord.), *Interdependencia ¿Un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?*, México, El Colegio de México, 1990, p. 47.

limitación a su libertad de acción política y se deriva concretamente del valor estratégico que su territorio tiene para el gobierno de Washington. México cae dentro del perímetro geográfico que ha sido calificado como el imperativo categórico para la defensa de Estados Unidos.²⁶

La estabilidad y control de la frontera sur son factores que interesan a Estados Unidos; en esa suerte de condiciones, México es un socio que puede brindar estabilidad y seguridad en la frontera estadounidense; y al mismo tiempo, aumentar la cooperación bilateral, y mantener al mismo tiempo una relativa autonomía discursiva de México para sus asuntos internacionales.

El gobierno mexicano encontró en sus principios de política exterior en lo particular, en el principio de autodeterminación y no intervención en asuntos internos, la manera de cómo lidiar con su contraparte norteamericano, y al mismo tiempo defender su soberanía nacional.

Por tanto, el caso cubano es el reflejo de una política exterior que se muestra independiente hacia Estados Unidos basada en su principio de no intervención –en los parámetros antes descritos–, dado que es la manifestación de un acuerdo implícito o de la relación especial de la que hablaba Ojeda entre ambos países. Para, Meyer y Vázquez explican en un caso concreto la relación especial, justamente en ocasión de la negativa mexicana de romper con Cuba en 1964, el embajador norteamericano en México declaró que en esa diferencia de posición Washington entendía que México defendía principios –la no intervención– y no al régimen de Fidel Castro.²⁷

Mientras las autoridades mexicanas en la época del presidencialismo revolucionario enarbolaban la independencia como Estado–nación ante Estados Unidos, los contrastes económicos entre vecinos se fueron haciendo más evidentes, debido entre otros factores internos como la incapacidad política y la corrupción emanada del mismo sistema político que protegían.

²⁶M. Ojeda, *Alcances y Límites...*, op. cit., p.92.

²⁷ Lorenzo Meyer y Josefina Zoraida Vázquez, *México frente a Estados Unidos. Un ensayo histórico, 1776-2000*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006, p.207.

La migración ha pasado históricamente varias décadas sin encontrar un enfoque bilateral de cooperación con excepción del Programa Bracero. La agenda migratoria ha sido abordada desde una política unilateral por ambos gobiernos. Desde la perspectiva estadounidense es un tema de política interna y no de política exterior. Para el gobierno mexicano, se considera como un proceso irreversible donde solo se puede procurar políticas enfocadas a la protección de connacionales.

El tema migratorio se convirtió en un viejo fenómeno con variantes nuevas, ambos gobiernos se cuestionan hoy en día ¿Qué hacer con la migración?, ¿tratarlo como problema interno o bilateral?, ¿es un problema de México o de Estados Unidos?, ¿enfrentar el hecho o negarlo?, muchas preguntas más podríamos formular, lo cierto es que la migración tiene una prolongada historia que afecta a ambas naciones.

La relación bilateral ha tejido “n” cantidad de interconexiones a nivel económico, político, social, y cultural, etcétera; luego entonces la constatación de tales vínculos transnacionales sugiere el hecho de la imposibilidad de sancionar al otro sin afectar, al mismo tiempo su posición, características propias de una relación interdependiente. Por tanto, la interdependencia supondría un nivel más elevado de cooperación en términos asimétricos y evitar el conflicto por el costo que implicaría a nivel político o económico.

Lo anterior, es parte de la complejidad del asunto, dado que la complementariedad económica de la relación México–Estados Unidos conlleva intrínsecamente al conflicto político o económico pero al mismo tiempo a su moderación entre ambas partes; en palabra de Castañeda el que vende quiere el precio más alto, el que compra el más bajo.²⁸

Si utilizáramos la misma línea argumentativa tendríamos que el que propone un acuerdo migratorio quiere las mayores ventajas y olvida que el fenómeno nace o crece en su propia jurisdicción, su contraparte negociadora evitaría las partes que pudieran afectar a sus propios intereses internos o externos.

De tal forma, la interdependencia resalta la necesidad de cooperación pero no supone la negación del conflicto, sino tiene a moderarlo en pro de una respuesta más o menos satisfactoria para ambas partes. Al respecto, Keohane explica que la interdependencia asimétrica genera poder, y, por lo tanto, nos enfrenta al clásico problema de la estrategia política; cómo aprovechar esos recursos en situaciones de acción mutua.²⁹

La interdependencia en un nivel básico argumenta lo que sucede en país afecta al otro, por ejemplo, la complementariedad económica entre México y Estados Unidos permitió el movimientos de miles de mexicanos al norte del continente, sin embargo, en tiempos de crisis económica se desarrolló el conflicto.

Es importante considerar el tipo de vínculos que se generan en una relación interdependiente, Chabat sostiene que la vulnerabilidad no proviene de la concentración de vínculos de un Estado con otro, sino del tipo de vínculos que establezcan con dicho Estado.³⁰

La cooperación en términos de una interdependencia asimétrica entre gobiernos permite la colaboración en distintos ámbitos y grados es decir, está dependerá de cuántos vínculos o interés comparten; al respecto, Rico argumenta que en situaciones en las que cooperar significa coordinar políticas de Estados que tienen intereses específicos divergentes (aún en un ambiente de una coincidencia básica de última instancia) o diagnósticos (y en consecuencia prescripciones de política) diferentes ante una “oportunidad de cooperación” específica, el punto realmente importante es cómo se definen los términos de la cooperación.³¹

El citado autor va más allá, cuando precisa que la necesidad de cooperación surge de las fuentes de poder que están dadas no por las sensibilidades recíprocas sino por las vulnerabilidades relativas de cada una de las partes ante el flujo no

²⁹ A. Borja, *Interdependencia, cooperación...*, *op. cit.*, pp. 64-65.

³⁰ Jorge Chabat, “La política exterior mexicana después del TLCAN: los instrumentos de la interdependencia”, en Rodolfo O. de la Garza, Y Jesús Velasco (coord.), *México y su interacción con el sistema político estadounidense*, México, CIDE, Porrúa, 2000, p.76.

³¹ Carlos Rico, “Cooperación, Conflicto, e Interdependencia: Algunos elementos para el debate”, en Blanca Torres (coord.), *Interdependencia ¿Un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?* México, El Colegio de México, 1990, p. 264.

gubernamental que las atrae. [...] para evaluar tal vulnerabilidad; es más vulnerable aquel actor para el cual es más costosa la interrupción del flujo, y que no cuenta con alternativas frente a él.³²

Keohane y Nye identifican que los costos se ven reflejados en “*canales o banda de transmisión*” que se propician ante la interconexión de sociedades, sin conocer claramente, si las causas o efectos colaterales beneficiaran o afectarían al país que las recibe, y son conocidos como “efectos costosos” para las sociedades correspondientes: sufren consecuencias políticas y económicas tanto el recibir o adquirir los productos como el tratar de impedir su entrada”.³³

Desde nuestro punto de vista, las vulnerabilidades se hacen sentir en la opinión pública, de tal suerte, la conexión y comunicación entre sociedades explica la presión social que tienen los gobiernos y la polarización que tiene el tema. Las posiciones de la sociedad y sus vinculaciones con el aparato gubernamental conllevan a un conflicto donde no es rentable políticamente para las élites gobernantes en México el hecho de olvidar a “los héroes nacionales”, como para los congresistas estadounidenses olvidar pujar contra “los emigrantes irregulares”.

Dresser describe los efectos sociales propios de la interdependencia en la inmigración cuando menciona que está transformando a una región, a dos países, a dos formas diferentes de vida. El flujo migratorio ya no va en un solo sentido: afecta a los que se van y a los que se quedan, a los que dejan sus comunidades de origen pero sigue teniendo influencia en ellos. Como lo manifiesta Tuirán, de los 2,443 municipios del país, solo 73 no tienen contacto con Estados Unidos.³⁴

Mercedes de Vega habla de la trascendencia de la migración cuando es uno de los temas que mayor relevancia por las siguientes características: el contexto histórico

³² Carlos Rico, “Cooperación, Conflicto, e Interdependencia...”, op. cit., p.265.

³³ R. Keohane, “El Concepto de interdependencia...”, op. cit., p.63.

³⁴ Denise Dresser, “¿Réquiem para un romance? México y Estados Unidos frente a la migración”, en *Desafíos de la migración: saldos de la relación México-Estados Unidos*, Enrique Cabrera, (comp.), Editorial Plantea, México, 2007, p.229.

en que se realiza, la escala en que se ha llevado a cabo, la proximidad del destino, y la concentración regional en éste Estados Unidos.³⁵

Dentro de la relaciones bilaterales, la cooperación pragmática ha sido un patrón de comportamiento, principalmente por la coyuntura mundial ha permitido que el diálogo pudiera transformarse en una política de cooperación bilateral como el Programa Bracero ante un interés común, aún si no se considera como un programa de negociación bilateral, la premisa podría sostenerse.

1.2 Cambio y adaptación de los Principios, Objetivos, Intereses y la Soberanía dentro de la Política Exterior Mexicana

La experiencia histórica de los primeros años de vida independiente del gobierno mexicano mantuvo la preocupación sobre la posibilidad de una nueva intervención expansionista estadounidense como la sufrida en 1846.

Así uno de los principales objetivos de la soberanía en principio fue la afirmación de la protección e integridad del territorio nacional pero también del ejercicio y discurso hasta cierto punto retórico de la autonomía del Estado–nación dentro y fuera del territorio nacional.

Ojeda sugiere que para un análisis más detallado se deben considerar como línea de razonamiento que, como país débil, México debe jugar pragmáticamente sus intereses nacionales con la realidad de la política internacional y la vecindad con los Estados Unidos.³⁶ No obstante, el mismo analista nos indica que la política exterior de los estados tiene un límite: aquel que le marca la política exterior de los otros estados.³⁷

La continuidad de la política exterior de México en principio se explica por la permanencia de un sistema de partido único que permitió el desarrollo de una participación en asuntos externos basada y argumentada en los principios e

³⁵ Mercedes de Vega (coord.), *Historia de las relaciones internacionales de México 1821-2010*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, Dirección General del Acervo Diplomático, 2011, p. 362.

³⁶ M. Ojeda, *Alcances y Límites...*, op. cit., p.79.

³⁷ *Ibid.*, p.80.

interpretaciones del derecho internacional en distintos foros que tuvieron consistencia y credibilidad hacia el exterior.

Covarrubias considera a los principios de –autodeterminación y no intervención– como normas de conducta, que han servido a la política exterior mexicana para comunicar los términos en los que está dispuesto a actuar y lo que espera de los demás actores en su conjunto, esta práctica ha sido utilizada con éxito esencialmente en foros multilaterales; pero esta política no ha tenido el mismo efecto a nivel de relaciones bilaterales.³⁸

Los principios de política exterior mexicana se encuentran plasmados en su Artículo 89, fracción X donde se expone la forma como el titular del Poder Ejecutivo conducirá su política exterior bajo los principios normativos de: no intervención, autodeterminación de los pueblos, cooperación internacional para el desarrollo, solución pacífica de controversias, igualdad jurídica de los Estados, proscripción del uso o de la amenaza del uso de la fuerza en las relaciones internacionales, y la lucha por la paz y la seguridad internacional.³⁹

Los objetivos de política exterior son establecidos por un gobierno con el de definir los propósitos fuera de sus límites territoriales. Velázquez identifica que los objetivos deben ser formulaciones concretas derivadas de los intereses nacionales y de la situación internacional prevaleciente en relación con la capacidad de negociación internacional de un Estado.

De hecho el autor, cita a Peñaloza en relación a este punto, la política exterior debe partir del principio de que su objetivo primordial es el de crear o encontrar, en el exterior, los elementos que pueden satisfacer las necesidades internas, con el propósito de que el Estado logre sus metas de desarrollo económico, político y social.⁴⁰

³⁸ Ana Covarrubias, “Los principios de política exterior de México”, en Jorge A. Schiavon, Daniela Spenser, y Mario Vázquez Olivera (eds.), *En busca de una nación soberana: Relaciones Internacionales de México, siglos XIX y XX*, México, CIDE, SRE, 2006, pp.387-422.

³⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en: <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf> pp.79-80.>.

⁴⁰ Rafael Velázquez, *Factores, Bases y ...*, op. cit., p.30.

En los estudios de relaciones internacionales, el concepto de interés nacional no goza de una definición única y aceptada entre los círculos académicos. En ese sentido, retomamos una definición reciente del concepto. Una aproximación de interés nacional es la meta fundamental de un Estado, encaminada a proporcionar los requerimientos sociales, políticos, económicos, de su población a fin de preservar la existencia del mismo Estado. El interés nacional es subjetivo en carácter. Por lo tanto, está determinado por el momento histórico y las condiciones particulares de cada caso. El interés nacional no es permanente y cambia cuando las condiciones imperantes se modifican. Sin olvidar, claro que en términos prácticos el grupo en el poder es el que, finalmente, está encargado de interpretar el interés nacional.⁴¹

Desde la perspectiva de Chacón quien argumenta que los principios nunca serán instrumentos de coerción que obliguen a actuar de una manera determinada. Como principios que son, ofrecen vías de comportamiento que pueden seguirse o violarse. A pesar de que son constitucionales solos no nos sirven, también se requieren intereses y objetivos. Son los intereses y no los principios, los que cambian a raíz de las circunstancias. Son los objetivos y no los principios los que se modifican para responder a las necesidades emergentes de las sociedades. Los principios, una vez más son lineamientos.⁴²

Históricamente, los principios han sido defendidos como pilar de la política exterior de México; desde el análisis a nivel sistémico de Chabat considera a la política exterior mexicana fundamentalmente aislacionista por las condiciones tanto nacionales como internacionales. El autor, coincide con Castañeda que a finales de los 50's México no tenía intereses en el exterior de ningún tipo: ni económicos, ni territoriales, ni políticos; principalmente, se buscaba no tener contacto con el exterior y el poco que se tenía era de un "dominio reservado" para el Estado.

Dentro de las circunstancias propias de la política exterior de México buscó consolidar y aumentar –dentro de las limitadas posibilidades del sistema internacional–,

⁴¹ *Ibid.*, pp. 23-24.

⁴² Susana Chacón, "Hacia una agenda de Política Exterior de México para el periodo 2006-2012", en Carlos Uscanga (coord.), *Escenarios de la política exterior de México. Puntos de reflexión*, México, UNAM, Plaza y Valdés, 2008, pp. 26-27.

una autonomía frente a Estados Unidos. Empero, dentro de los primeros periodos de vida independiente de México se enfrentó al expansionismo estadounidense.

Las consecuencias directas fue la pérdida del territorio de Texas en 1847. Y una profunda desconfianza de los mexicanos hacia Estados Unidos, paralelamente la perpetración e influencia del fuerte vecino del norte se fue extendiendo a asuntos económicos, políticos, sociales, culturales aumentando la relación asimétrica de interdependencia entre ambas naciones sobre todo con el fin de la Guerra Fría.

Resulta ilustrativo de una relación de interdependencia asimétrica los rescates financieros de los años ochenta y noventa, en ese aspecto el socio fuerte de la relación se ve obligado a cooperar con el socio débil por el impacto inminente tanto económico como político que surgiría de no actuar y apoyar al gobierno mexicano.

En un plano de política mundial, en palabras de Chabat explica que la estrategia del uso de “no intervención”, funcionó de manera correcta por las características propias de la guerra fría en primer lugar; y en segundo término, México pertenecía al área de influencia estadounidense. Sin embargo, a partir de la caída del muro de Berlín, y sin la amenaza comunista, empezó una lucha económica entre países occidentales, en la que México tuvo que lidiar con el nuevo sistema económico internacional.⁴³

En consecuencia, las administraciones presidenciales mexicanas han ido creando un doble discurso respecto a la soberanía frente a Estados Unidos. Por un lado, la política exterior mexicana defendió un discurso de independencia, defensa del territorio y evitar la injerencia política o de cuestionamientos sobre la política interna del país. La visión jurídica permitió defender esta visión del gobierno mexicano ante su contraparte norteamericana de manera formal bajo los principios de política exterior.

La élite gobernante a pesar de implementar un modelo económico y político cerrado al exterior y en general, una economía proteccionista antes de los años ochenta. Con el tiempo el modelo de sustitución de importaciones se agotó y dio paso a la

⁴³ Jorge Chabat, “La nueva agenda internacional y la política exterior mexicana”, en *La política exterior de México. Enfoques para su análisis*, México, Instituto Matías Romero, Centro de Estudios Internacionales: Colegio de México, 1997, pp. 111-112.

apertura de la economía en un contexto de libre mercado donde se evidenciaron las distancias económicas entre naciones pero el sistema político se mantuvo como reservado para la opinión pública internacional, de ahí la utilidad de los principios de política exterior de México.

En el ámbito económico la relación con Estados Unidos fue caracterizada por la cooperación asimétrica –la renegociación de la deuda y el rescate económicos en 1989 y 1995 respectivamente– a cambio de una mayor intensificación económica en detrimento de la soberanía formal y como resultado se evidenciaron las profundas asimetrías en la cooperación bilateral que tendría su punto máximo e ilustrativo la negociación del tratado de libre comercio de América del Norte. En ese aspecto, poco a poco se fue perdiendo soberanía económica de México frente al vecino del norte.

En términos generales, la política exterior mexicana dentro del régimen de partido único se caracterizó por la defensa de la soberanía nacional, con la finalidad de proteger al sistema de régimen único de cualquier intromisión o cuestionamiento del exterior. En consecuencia, no resulta extraño que cualquier intento de diálogo o crítica a la política interna mexicana en algún foro multilateral o bilateral sería catalogada y defendida bajo el principio de no intervención en asuntos internos.

La relación bilateral de la que venimos hablando mantiene un tratamiento especial. En palabras de Schiavon argumenta que la relación entre Estados Unidos y México reconoce el hecho de que el primero apoya al segundo en lo económico (inversión, préstamos, aceptación de un modelo económico cerrado al exterior, apoyo en crisis financieras), lo político (tolerancia del gobierno autoritario, fraudes electorales, violaciones a derechos humanos, corrupción, aceptación del modelo de transición a la democracia), y lo internacional (aceptación de disidencia mexicana a foros internacionales, ya que esto legitimaba internamente al gobierno de México), mientras que el segundo garantizara la estabilidad interna y la seguridad de la frontera sur de Estados Unidos.⁴⁴

⁴⁴ Jorge A. Schiavon, “Estabilidad y Seguridad a cambio de...”, op. cit., p.425.

En palabras del embajador Claude en Francia, menciona que después del año 2000 el concepto de soberanía ha evolucionado en la medida que funciones y responsabilidades tradicionalmente reservadas al Estado son compartidas de manera creciente con una red de nuevos actores, tales como las organizaciones no gubernamentales, en ocasiones de gran influencia, y las organizaciones internacionales que regulan o inciden en materias tales como la preservación del medio ambiente, la observación de derechos humanos o la utilización pacífica de la energía nuclear.⁴⁵

De tal suerte, el régimen mexicano logró proteger la estabilidad política del sistema mediante un acuerdo tácito con su contraparte norteamericana tanto en lo económico como en lo político y que se traducía en la “relación especial”, “el espíritu de Houston”, o con Fox “la nueva relación especial”.

Otra concesión dentro la llamada relación especial fue el que se otorgaba a los asuntos migratorios. La política exterior de México fue caracterizada por un bajo perfil que aceptaba la salida de mexicanos a Estados Unidos a nivel interno, la llamada “válvula de escape” pero al mismo tiempo facilitaba reuniones para tratar y defender los derechos laborales a nivel discursivo a nivel bilateral. Mientras, el vecino del norte, practicaba la denominada política de omisión o de restricción.

Aun cuando, en principio México ha sostenido una posición de protección a los derechos de los mexicanos en Estados Unidos, y ha intentado contrarrestar la agenda unilateral estadounidense mediante el planteamiento de un diálogo bilateral. Lo cierto, es que el gobierno mexicano ha utilizado e intentado no alterar la dinámica migratoria y la situación imperante con el objetivo de apoyar el desarrollo nacional mediante remesas que constituyen una fuerte entrada de divisas.

El ejercicio de la soberanía mexicana ha tenido una vinculación directa o indirecta hacia su vecino estadounidense, sin embargo esta se ha caracterizado por un discurso de autonomía aun cuando en la práctica se ha privilegiado un acercamiento económico y una interdependencia no en los mejores términos para el Estado mexicano.

⁴⁵Claude Heller, “Los principios de la política exterior a la luz del nuevo contexto internacional”, en Rafael Fernández de Castro (coord.), en *Cambio y continuidad en la política exterior de México*, México, Planeta, 2002, p. 87.

Capítulo 2

La Política Exterior de México en Asuntos Migratorios: Una Revisión Histórica

En este capítulo se analizarán la conducción y características de la política exterior de México en la agenda migratoria en el periodo de 1946–2000. De manera que, se intentará indagar sobre los rasgos principales de la cooperación–conflicto entre México y Estados Unidos en temas relacionados a la emigración mexicana durante los tres apartados siguientes.

El trabajo de investigación, tiene la intención explícita de elaborar un breve resumen –más analítico que narrativo–, apoyándose ampliamente en opiniones de estudiosos de las relaciones bilaterales México–Estados Unidos a contra de una revisión periódica del tema con el objetivo de subrayar los cambios más importantes dentro de la política exterior de México desde los primeros contactos en materia migratoria hasta la época contemporánea.

2.1 La Política de Tolerancia y Disuasión. Carácter Ambivalente de la Migración en la Relación México–Estados Unidos. Periodo (1900–1945)

En un plano histórico, el primer acuerdo de trabajadores temporales a nivel bilateral se llevó a cabo en el contexto de la etapa conocida como “*el enganche*”⁴⁶(1900–1920). Es el primer contexto binacional que en 1909, se lleva a cabo el primer acuerdo a nivel bilateral entre el Presidente Porfirio Díaz, (último año de su mandato), y el Presidente de Estados Unidos William H. Taft, (primer año de su administración), quienes firmaron un convenio para la exportación de 1,000 trabajadores que deberían ir a laborar a los campos de betabel, una industria considerada como prioritaria para el gobierno

⁴⁶El sistema de enganche, como negocio privado de las casas de contratación, fue un modelo de explotación extremo que dejaba en manos de particulares la contratación, el traslado, el salario, el control interno de los campamentos, y las cargas de trabajo. Las consecuencias de este sistema fueron los contratos leoninos, el endeudamiento perpetuo, las condiciones miserables de vida y trabajo, el trabajo infantil, las policías privadas y las casas de contratación en Jorge Durand, *Braceros. Las miradas mexicana y estadounidense*, Colección Desarrollo y Migración, México, Miguel Ángel Porrúa, UAZ, Senado de la República LX Legislatura, p.11.

americano, dada la ausencia de climas adecuados para la producción de caña de azúcar.⁴⁷

No obstante, aun cuando el acuerdo bilateral es importante, vale la pena destacar, que los primeros trabajadores mexicanos en campos de betabel se encontraban desde 1903. Y, el aumento de mexicanos se mantuvo en constante aumento en el sector mencionado hasta llegar a 66 100 trabajadores temporales a finales de 1930. La cifra resulta significativa considerando que la población mexicana a finales de los años treinta rondaba en 199 994 personas tan solo en California.⁴⁸

La inmigración mexicana en Estados Unidos fue la excepción de una política migratoria formal. A diferencia de la migración proveniente de China, por ejemplo, donde las autoridades estadounidenses promulgaron la Ley Exclusión China que cortó de tajo y de manera racista la migración que arribaba por del sudeste asiático. La migración mexicana nunca fue sujeta de una política migratoria formal puesto que se consideraba una inmigración de tipo laboral y temporal.⁴⁹

Entre las primeras leyes que tenían como propósito regular la entrada de mexicanos, se cuenta con el registro de la Ley Burnett aprobada en 1917 que establecía y restringía el ingreso de los inmigrantes al pago de \$8 dólares, y a que los mayores de 16 años demostraran que sabían leer y escribir.⁵⁰

El inicio de la Primera Guerra Mundial favoreció una política de tolerancia hacia la migración mexicana. En consecuencia, a los tres meses de aprobada la ley, y al mes siguiente que iniciaba el conflicto mundial, en mayo de 1917, se promulgó una excepción para aquellos que fueran trabajadores temporales y que se dedicaran exclusivamente al trabajo agrícola.⁵¹

⁴⁷Jorge Durand, "EL programa Bracero (1942-1964). Un balance crítico", en Migración y Desarrollo, Red Internacional de Migración y Desarrollo, segundo semestre, núm. 9, 2007, p. 28

⁴⁸ Jorge Durand, *Política, modelos y patrón migratorio. El trabajo y los trabajadores mexicanos en Estados Unidos*, México, El Colegio de San Luis, 1998, p.15.

⁴⁹ Jorge Durand, *Política, modelos y patrón migratorio...*, op. cit., p.11.

⁵⁰Jorge Durand, *Programa de trabajadores temporales. Evaluación y análisis del caso mexicano*, SEGOB, CONAPO, México, 2006, p. 31.

⁵¹*Ibidem.*, p. 32.

Otro de los sectores, además del agrícola, que requería a migrantes mexicanos, fue el ejército estadounidense quien por medio de reclutadores promovían, y en su caso exigían a los trabajadores mexicanos a que se naturalizaran. Para 1918, ya habían sido enrolados y enviados al frente de guerra cerca de 60,000 mexicanos tanto de origen como de nacimiento. Dicho sea de paso, fue el grupo más numeroso de extranjeros que participó en la primera guerra mundial en las filas del ejército de los Estados Unidos.⁵²

Una vez finalizado el conflicto bélico a nivel mundial, Estados Unidos impidió la inmigración europea entre 1921 y 1924, fijando cuotas de inmigración por países. Sin embargo, México y en general los países latinoamericanos fueron la excepción. En este caso, las únicas restricciones fueron monetarias contemplando el pago de diez dólares por concepto de visa y otros ocho dólares por derecho de paso en la frontera.⁵³

Atendiendo a las excepciones de reclutamiento laboral de trabajadores agrícolas solo para trabajadores mexicanos. No se podría considerar la existencia del interés de Estados Unidos de establecer una legislación con base en una política migratoria adecuada para el caso de México. Por el contrario, entre las pocas preocupaciones simplistas de los congresistas estadounidenses de la época abordaban el cuestionamiento acerca si la fuerza de trabajo que se importaba de México podría ser deportada con facilidad.⁵⁴

Durand sostiene que la solución en esa época era simple cuando existía alguna crisis económica en Estados Unidos se optó por permitir la deportación de trabajadores mexicanos que se habían convertido en excedentes de mano de obra. Así sucedió en los años veinte, y se repitió varias veces a partir de 1921, hasta que en 1939 se recurrió nuevamente, y por última vez a la deportación masiva por parte de la recién creada Patrulla Fronteriza.⁵⁵

Durante los primeros años de la inmigración mexicana a Estados Unidos, no se podría considerar la existencia mínima de condiciones laborales. El modelo laboral estadounidense mantuvo dos sentidos; el primero, la entrada de trabajadores a través de

⁵²*Ibidem.*, p.33.

⁵³ Jorge Durand, *Política, modelos y patrón migratorio...*, op. cit., p.12.

⁵⁴ Jorge Durand, *Política, modelos y patrón migratorio...*, op. cit., p.13.

⁵⁵*Ibid.*, p. 13.

una política de excepción que buscaba una migración con el objetivo de dinamizar diferentes sectores como la agricultura, ferrocarriles, carreteras, minerías, siderurgia, construcción, etcétera.

Y, en sentido proporcional, una política de deportación masiva de trabajadores agrícolas sobre todo en tiempos de crisis económica exclusiva para mexicanos inmigrantes en Estados Unidos. Por parte del gobierno de México, supervisó esfuerzos significativos de repatriación en 1921 y durante la Gran Depresión, y promovió la colonización de nuevas comunidades durante el mandato de Lázaro Cárdenas del Río.⁵⁶

Probablemente la administración presidencial más comprometida de la época con la repatriación de connacionales fue la encabezada por Álvaro Obregón Salido (1920–1924) pero también la que enfrentó las limitaciones y, la debilidad del gobierno para disminuir o evitar la emigración de connacionales, crear condiciones mínimas para facilitar la repatriación e incorporación de los mismos a áreas productivamente económicas y establecer un sistema de contratación de braceros.

La situación se volvió alarmante con el inicio de la recesión económica en 1920, un año después cerca de 100 000 hombre de negocios en Estados Unidos se declaraban en bancarrota. En consecuencia, de 478 383 inmigrantes legales provenientes de México, registrados en el censo federal de 1920, se calcula que cien mil perdieron sus empleos.⁵⁷

La posición estadounidense, a través del Departamento de Trabajo decían que la mayoría de los braceros habían llegado a los Estados Unidos por su propia iniciativa y que, por lo tanto, no recibirían ayuda de Washington. En cuanto a los 70 000 que habían entrado al país gracias a las evasiones legales de la ley durante la guerra, sus patrones debían pagar su regreso a México.⁵⁸

⁵⁶ Manuel García y Griego, “La política exterior de México y la emigración...”, op. cit., p. 273.

⁵⁷ Lawrence A. Cardoso, “La repatriación de braceros en época de Obregón -1920-1923”, p. 579. Disponible en: <http://bibliocodex.colmex.mx/exlibris/aleph/a211/apache_media/FILV4RSSRJEI8NTT1XFH5E77HI94X2.pdf>.

⁵⁸ *Ibid.*, op. cit., p. 582.

Ante la difícil situación en la Unión Americana, se sumaba la parálisis económica en México, por ello resultan significativas las acciones de Obregón a fin de facilitar la protección de connacionales en Estados Unidos. Cardoso explica que Obregón se ocupó personalmente del financiamiento y funcionamiento del programa de repatriación para connacionales y su gobierno pudo ofrecer ayuda a más de 50 000 trabajadores.⁵⁹

Las cifras resultan significativas pero a la vez insuficientes e ilustrativas de las carencias de presupuesto y técnicas para facilitar el proceso de repatriación, si tomamos en cuenta los datos anteriores de los trabajadores que ingresaron de manera indocumentada, resulta evidente que las acciones solo ayudaron a una parte mínima de mexicanos.

Posteriormente al programa de repatriación, Obregón ordenó la creación del Departamento de Repatriación dentro de la Secretaría de Relaciones Exteriores, y el mandatario le escribió al secretario encargado de la Cancillería que el nuevo departamento significaría “mayor eficiencia y [menor] pérdida de tiempo para todas las partes involucradas.”⁶⁰

Aunque algunas otras acciones no tuvieron los efectos deseados como la implementación del sistema de contratación de braceros operado por la Secretaría de Gobernación, a través del Departamento de Migración se tendría que cerciorar de que todos los trabajadores migratorios firmaran un contrato de trabajo con sus supuestos patrones. Estos últimos tendrían que garantizar el costo total de la repatriación y en caso de no cumplirse lo estipulado en el contrato se podría proceder a la repatriación sin causar algún efecto en el erario público mexicano.⁶¹

La operatividad y verificación del cumplimiento de los mismos se dejaba a cargo de los agentes consulares sin embargo, el programa no tuvo el éxito deseado pero en realidad la estrategia fue muy parecida a la que se adoptaría con el programa bracero. Las características del fenómeno se pueden ejemplificar, desde la complementariedad

⁵⁹*Ibid.*, op. cit., p. 589.

⁶⁰*Ibid.*, op. cit., p. 590.

⁶¹*Ibid.*, op. cit., p. 592.

de economías que permite la salida de mexicanos hacia Estados Unidos; la coyuntura internacional que favorece y otras veces bloquea la oportunidad de emigrar de manera regular o indocumentada a los mexicanos.

Desde el ámbito gubernamental mexicano, la omisión por parte del gobierno en acciones concretas y el carácter reactivo sobre todo durante la administración de Álvaro Obregón a favor de los migrantes mexicanos, ante un carácter unilateral de la política pragmática de excepción o deportación de trabajadores agrícolas por parte del gobierno de Estados Unidos.

2.2 Los Límites de la Política Exterior Mexicana en Asuntos Migratorios Caso Programa Bracero (1942–1964)

La segunda fase comenzó con ciclo de emigración mexicana, con diferencias significativas de fondo, en primer lugar, el gobierno de Estados Unidos tuvo que optar por un acuerdo migratorio que involucrara al gobierno de México. Por dos cuestiones centrales, la primera por los antecedentes inmediatos de la práctica de una política unilateral respecto a la entrada y deportación de inmigrantes de las décadas anteriores. Y, por la inminente falta de mano de obra a causa del inicio de la segunda guerra mundial (1942–1945).

Posteriormente, y a fin de resolver la escasez de mano de obra agrícola en Estados Unidos debido a su participación en el conflicto mundial, ambos gobiernos colaboraron dentro de una negociación. Dentro de la misma, la limitada colaboración de México fue evidente. Sin embargo, por primera, vez se tiene el reconocimiento y participación del gobierno mexicano en la naciente política migratoria bilateral marcada fundamentalmente por un pragmatismo estadounidense.

El Programa de trabajadores temporales conocido popularmente como Bracero (1945–1964), se origina en el contexto de la segunda guerra mundial y su renovación llega con la entrada de Estados Unidos en la Guerra de Corea (1950). En ambas ocasiones la necesidad del gobierno estadounidense de subsanar la falta de mano de

obra agrícola plantea la necesidad de cooperación con su vecino del sur, en contextos y resultados diferentes.

Al respecto, el argumento de Chacón apunta a señalar la diferencia en la cooperación bilateral de las naciones débiles en situaciones de crisis internacionales pueden alcanzar victorias diplomáticas en un periodo de corto plazo, mientras que en situaciones normales requieren de ciclos mucho más largos para lograrlo. [...] Se podría hablar de interdependencia limitada o cooperación conjunta a situaciones particulares.⁶²

El Programa Bracero conformó un modelo de importación de mano de obra con un rasgo distintivo desde el punto de vista burocrático-administrativo (control y administración gubernamental). [...] En adelante, el programa migratorio operaba bajo contratos temporales y reclutamiento en oficinas gubernamentales en México. Donde las autoridades y empleadores de Estados Unidos asumían el compromiso de pagar transporte de ida y regreso, proveerles de manutención durante el viaje y respetar sus derechos laborales, entre los cuales destacaban el pago de un salario igual al de los nativos en la ocupación que desempeñaran.⁶³

Entre los aspectos positivos del programa migratorio, Durand considera un avance porque terminó con el sistema privado de enganche y se convirtió en un programa oficial de ambos gobiernos, donde se estipulaban ciertas condiciones laborales y se consensaban algunas decisiones. Es justo decir que el gobierno mexicano de aquella época veló, en la medida de sus posibilidades, por la defensa de los derechos humanos y laborales de los braceros. [...] Al mismo tiempo, el gobierno estadounidense se esforzó por proteger y privilegiar los derechos de los empleadores. En resumidas cuentas, se trataba de un contrato colectivo de trabajo de dimensión binacional.⁶⁴

Igualmente, Durand reconociendo algunas otras virtudes del programa fue la existencia de un mercado de trabajo binacional entre México y Estados Unidos. [...] el Programa Bracero fue un acuerdo bilateral promovido originalmente por los Estados Unidos y sostenido por el interés mutuo de ambas partes. [...] Fue de carácter temporal.

⁶² Susana Chacón, *Política migratoria: Proceso negociador...*, op. cit., p. 522.

⁶³ Rodolfo Tuirán y José Luis Ávila, "La migración México-Estados Unidos...", op. cit., pp. 104-105.

⁶⁴ Jorge Durand, "Aprender del Programa...", en *La Jornada*, 30 de agosto de 2009. Disponible en <<http://www.jornada.unam.mx/2009/08/30/opinion/012a1pol>>.

Los trabajadores iban y regresaban. Este punto es fundamental, porque es un elemento de coincidencia entre ambas partes: México y los Estados Unidos estaban de acuerdo en que la migración temporal era la mejor opción para ambos países.⁶⁵

Otra perspectiva es la de García y Griego quien aclara que al negociar los convenios de braceros en 1942, la contribución mexicana fue presentada como una forma de colaboración bélica con el vecino del norte. De ahí que los términos de intercambio en el tema de migración tuvieran más que ver con el conflicto bélico y la seguridad nacional de ambos países que con las condiciones del mercado laboral.⁶⁶

Desde la perspectiva de Tuirán, la terminación del programa de braceros en 1964 ambos países han hecho muy poco para encarar el fenómeno migratorio desde una perspectiva bilateral. Para autores como Fernández de Castro, Santibáñez y el mismo Tuirán sostienen que Estados Unidos y México desarrollaron un doble juego en la gestión migratoria. La cual consistía que el gobierno estadounidense –no obstante el discurso beligerante contra los migrantes indocumentados– practicaba una “política de tolerancia”, tanto con el ingreso como con la estadía de los inmigrantes no autorizados en la Unión Americana. Y, para el gobierno mexicano permitía construir un discurso a favor de los derechos de los migrantes aunque en la realidad nada hizo por atenderlos e impulsó una auténtica “política de omisión”.⁶⁷

Una vez finalizada la segunda guerra mundial, grupos sindicales estadounidenses presionaron a su gobierno a fin de desaparecer el programa de trabajadores temporales argumentando que trastocaba las condiciones laborales. En consecuencia, el Departamento de Agricultura se deslindó de la operación directa del programa. Y, el contratista dejó de ser el gobierno de los Estados Unidos quedando esa función de manera directa a cargo de empleadores del país. Así, mediante este procedimiento, se contrataron en el periodo 1948–1951 poco más de 400 000 trabajadores.⁶⁸

⁶⁵ Jorge Durand, “Políticas emigratorias en un contexto de asimetría...”, *op. cit.*, pp. 110-112.

⁶⁶ Manuel García y Griego, “Dos tesis sobre seis décadas. La emigración hacia Estados Unidos y la política exterior mexicana”. en Schiavon, Jorge A., Daniela Spenser, y Mario Vázquez Olivera (eds.), *En busca de una nación soberana: relaciones internacionales de México siglos XIX y XX*, SRE, CIDE, México, 2006, p.

⁶⁷ Rodolfo, Tuirán, “La reforma migratoria...”, *op. cit.*, p.162.

⁶⁸ Rodolfo Tuirán y José Luis Ávila, “*la migración México-Estados Unidos...*”, *op. cit.*, pp. 104-105.

Otro aspecto a considerar que una vez finalizada la segunda guerra mundial, los intereses y prioridades estadounidenses cambiaron irremediabilmente disminuyendo la capacidad de negociación internacional mexicana en la relación bilateral. De hecho, esto queda de manifiesto al considerar que el gobierno estadounidense decide unilateralmente dejar la contratación a manos de empleadores.

La renovación del Programa Bracero, fue posible en parte por la participación de Estados Unidos en 1951 en la Guerra de Corea que favorecería la renovación *a posteriori* del acuerdo de trabajadores temporales con México en 1964. En ese aspecto, Estados Unidos encontró la necesidad de participar más directamente en su administración, lo que dio lugar a la promulgación de la Ley Pública 78, aprobada en junio de 1951.

En el periodo fueron contratados más de 707 000 trabajadores agrícolas. Sin embargo, con el fin de la Guerra de Corea no se hicieron esperar las deportaciones de indocumentados. Es decir, la operación Wetback en 1954, regresó a México a más de un millón de trabajadores irregulares.⁶⁹

Una vez finalizado el Programa Bracero en 1964, el gobierno estadounidense planteó una política unilateral a favor de las detenciones de inmigrantes irregulares pasando de 43,844 en el último año de operación del Programa Bracero en 1964, a 108,327 en 1967, y a 954,778 una década más tarde.⁷⁰

En el mismo periodo, y una vez concluido el Programa Bracero, los esfuerzos del gobierno mexicano van a concentrarse en la búsqueda de la reapertura del convenio en cuestión. De acuerdo con Alba menciona que la delegación mexicana insiste, hasta 1974, en la conveniencia para los dos países de establecer nuevamente un acuerdo binacional de contratación legal de trabajadores, después de otros veinte años de esfuerzos infructuosos inicia la etapa que acuña García y Griego conocida como “la política de no tener política”.

⁶⁹*Ibid.*, p. 108.

⁷⁰Mercedes de Vega (coord.), Historia de las relaciones internacionales..., op. cit., p.370.

El posicionamiento de México a favor de la migración se trataba de una posición deliberada, consciente y a tono con los principios de política exterior mexicana de no intervención en los asuntos internos de otros estados. Específicamente se buscaba prevenir la injerencia de intereses externos en asuntos internos del país, como en una presumible vinculación de la cuestión migratoria con el manejo gubernamental en otros ámbitos, particular en el de la política petrolera.⁷¹

En ese entonces una declaración del Presidente Luis Echeverría en 1974 anunciaba que su país no procuraría llegar a un acuerdo con Washington sobre trabajadores temporales máxime en un contexto donde se anunciaban el descubrimiento de yacimientos importantes de petróleo, y no se contaba con una fuerza negociadora que permitiera traer dividendos positivos para México.⁷²

El relativo éxito de la administración de Echeverría logró no comprometer las reservas de petróleo bajo una negociación; sin embargo, la dinámica migratoria se siguió rigiendo informalmente y sin una directriz gubernamental. Resultando paradójico y un discurso retórico el que pronunciaba el presidente Echeverría y su activismo tercermundista en el ámbito internacional:

—según Echeverría— México no puede crecer en la soledad. Nada de lo que ocurre fuera de nuestras fronteras nos es ajeno y es imposible el aislamiento en una época de creciente interdependencia [...] Necesitamos multiplicar e intensificar nuestras relaciones en todos los países y no renunciar a ningún intercambio que favorezca nuestra evolución.⁷³

La política exterior desplegada de Echeverría estaba enfocada a fortalecer al régimen de partido único mediante una política exterior con una agenda más dinámica, porque permitía la estabilidad política a nivel interno y en la relación bilateral no afectaba los temas prioritarios entre naciones, dado que era un discurso tercermundista retórico sin acción.

⁷¹Francisco Alba, “La política migratoria después...”, op. cit., p. 17.

⁷²Octavio Herrera y Arturo Santa Cruz, “México en América del Norte, 1920-2010: La semántica de la soberanía”, en Mercedes de la Vega (coord.), *Historia de la relaciones internacionales de México, 1821-2010*, Volumen 1, América del Norte, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2011, pp. 372-373.

⁷³Ana Covarrubias, La política exterior “Activa” una vez más, en Foro Internacional XLVIII, 2008, p.13-14.

En las siguientes administraciones mexicanas, ante los debates en torno a IRCA se siguió haciendo uso del principio de política exterior de no intervención en asunto internos de otro país, de tal suerte, cuando el senador Simpson solicitó a López Portillo su opinión entorno al debate migratorio que existía, el mandatario mexicano respondió que aunque dicha política afectaba a los mexicanos, su gobierno no podía tener una política al respecto, puesto que la legislación en la materia era un derecho soberano de Estados Unidos.⁷⁴

Una vez que se aprobó la Ley de Reforma y Control de la Inmigración con un estrecho margen de votación (216 contra 211) el 6 de noviembre de 1986. En términos generales, IRCA contemplaba cuatro componentes para frenar la migración: el aumento de controles fronterizos; el establecimiento de multas a empleadores de inmigrantes en situación migratoria irregular, un programa de regularización para migrantes indocumentados que hubieran entrado antes de 1982 y cubran ciertos requisitos legales, la apertura de canales legales para el empleo de Trabajadores Agrícolas Especiales y Trabajadores Agrícolas Suplementarios y el reforzamiento de la frontera.⁷⁵

La delegación mexicana protestaba, en las Reuniones Interparlamentarias inmediatamente posteriores a 1986 a la delegación estadounidense. En sus intervenciones destacan tres puntos principales: el impacto de la nueva ley sobre los trabajadores migratorios, la imposibilidad de la ley de detener el flujo migratorio y de resolver el problema de fondo, y el interés que existe en el análisis y el tratamiento bilaterales de la cuestión migratoria.⁷⁶

Al finalizar, el convenio de trabajadores temporales, el gobierno de los Estados Unidos mantuvo una reticencia al diálogo a nivel bilateral. No obstante, el discurso y las acciones del gobierno estadounidense a nivel interno comienzan a pronunciarse sobre la pérdida del control de la frontera sur. El discurso va a desencadenar una serie de medidas legislativas que inauguran las etapas más agresivas contra la migración indocumentada que han mantenido vigencia hasta nuestros días.

⁷⁴Mercedes de Vega (coord.), Historia de las relaciones internacionales de México 1821-2010, *op. cit.*, p.374

⁷⁵Rodolfo Tuirán y José Luis Ávila, “la migración México-Estados Unidos...”, *op. cit.*, p. 520.

⁷⁶Francisco Alba, “La política migratoria después...”, *op. cit.*, p. 29.

En consecuencia, la aprobación en el Capitolio de la Ley de Control y Reforma de la Inmigración (IRCA, por sus siglas en inglés), en octubre de 1986 cambió de manera profunda la dinámica migratoria que se gestó durante los últimos veinte años.

Las implicaciones de la legislación estadounidense repercuten en el carácter permanente de inmigrantes mexicanos radicados en la Unión Americana por medio de la amnistía de naturalización.

Esencialmente, los inmigrantes mexicanos al encontrar un discurso más agresivo deciden naturalizarse y permanecer más tiempo en Estados Unidos ante la dificultad de atravesar la frontera.

Esta tendencia se consolida, de acuerdo con Francisco Alba, en promedio, más de doscientos mil mexicanos se establecieron en Estados Unidos cada año durante la década de 1980 y cerca de trescientos mil a principios de los noventa.⁷⁷

Con el establecimiento de carácter legal gracias a la cláusula de IRCA que consideró la legalización de inmigrantes que pudieran comprobar residencia desde 1982. Para Demetrios G. Papademetriou entre 1989 a 1994, casi 2.5 millones de mexicanos recibieron residencia permanente, 2 millones de los cuales fue por medio de IRCA.⁷⁸

La aprobación constitucional estadounidense en torno a la inmigración como lo describe Durand, IRCA contenía disposiciones profundamente restrictivas y muy liberales. A pesar del aumento de control de la frontera y la imposición de sanciones a los empleadores, se legalizaron cerca de 2.3 millones de mexicanos indocumentados.⁷⁹

⁷⁷ Francisco Alba, “¿Nuevas estrategias frente a la migración México-Estados Unidos?...”, op. cit., p.358.

⁷⁸ Demetrios G. Papademetriou, “El cambio de expectativas en el libre comercio y la migración”, en: *La promesa y realidad del TLCAN*, Washington D.C., Carnegie Endowment for International Peace, 2004, p.48.

⁷⁹ Douglas S. Massey, Jorge Durand y Nolan J. Malone, *Detrás de la trama. Políticas migratorias entre México y Estados Unidos*, Colección América Latina y el Nuevo Orden Mundial. México: Miguel Ángel Porrúa, UAZ, Cámara de Diputados LIX Legislatura, 2009, p.58.

Considerando que la emigración mexicana hacia el norte se produce por situaciones de disparidad económica con Estados Unidos, y la falta de oportunidades de empleo en territorio mexicano. Un tercer factor a tomar en cuenta, es la crisis económica en México que intensificó una fuerte presión migratoria desde 1982.

Con la crisis económica tanto en el campo, como en la ciudad permitió el cambio del perfil migrante mexicano que correspondía históricamente –al jornalero agrícola de escasos recursos y bajo nivel educativo, y edad madura– modificarse en un patrón cada vez más nutrido por jóvenes de las ciudades, con una escolaridad superior al promedio nacional, sin experiencia migratoria, y una presencia cada vez mayor de las mujeres. [...] Las olas de inmigración indocumentada más abundantes coincidieron con los años más críticos de la economía durante la década de los ochenta. En esa época, el número de entradas indocumentadas en Estados Unidos aumentó de 2.3 y 2.4 millones de mexicanos en 1976 a 4.7 millones en 2000, 6.6 millones en 2006, y 6.7 millones en 2009.⁸⁰

La orientación que mantenía el aparato gubernamental mexicano, destaca Rico que tenía dos objetivos principales: primero: prevenir cambios bruscos en la política estadounidense y preservar el flujo migratorio y segundo, defender los derechos de los migrantes.⁸¹

La búsqueda de renegociación de México con los Estados Unidos del programa de trabajadores temporales. Así como la finalización del convenio bracero de manera unilateral reflejó la actitud pragmática de los Estados Unidos. Y, al mismo tiempo evidencio los límites y asimetrías de la posición mexicana en la búsqueda de diálogo.

Ante la no existencia de acuerdos formales y la política de no alterar la dinámica migratoria García y Griego considera que los convenios no eran necesarios para asegurar que se mantuviera abierta la “válvula de escape”, porque los Estados Unidos había demostrado ampliamente, entre 1965–1974, que no quería o no podía ejercer control efectivo sobre la migración.⁸²

⁸⁰Rodolfo Tuirán y José Luis Ávila, “La migración México-Estados Unidos...”, op. cit., pp.116-119.

⁸¹ Francisco Alba, “La política migratoria después...”, op. cit., p. 18.

⁸² Manuel García y Griego, El comienzo y el final, p. 114.

Al respecto, Cornelius explica que unas de las paradojas de la historia reciente de los Estados Unidos es que el crecimiento explosivo de la inmigración ilegal ha estado ocurriendo durante un periodo en el cual los Estados Unidos han estado invirtiendo más en el control migratorio que en cualquier otra época. [...] El gasto fue relativamente modesto durante las décadas de los sesenta, setenta y ochenta y los primeros años de los noventa; después se quintuplicó al pasar de 750 millones de dólares en 1993 a 3,800 millones en el ejercicio fiscal de 2004, y el tamaño de la Patrulla Fronteriza se triplicó para alcanzar más de 11 mil agentes.⁸³

Los costos de la llamada política de no tener política, es decir la omisión de una estrategia adecuada por parte del gobierno tuvo fuertes repercusiones para los inmigrantes mexicanos en Estados Unidos. Principalmente por los costos sociales como las muertes y detenciones de mexicanos. Sin embargo, y a pesar de un distanciamiento institucional de manera discrecional, la inmigración a Estados Unidos no se alteró en los niveles de flujo, sino por el contrario fue en aumento hasta el periodo que estudia el presente trabajo.

Entre los rasgos distintivos de la etapa descrita anteriormente permite algunas consideraciones interesantes. En primer lugar, el conflicto bélico –segunda guerra mundial y la guerra de Corea– fue la coyuntura que permitió un diálogo bilateral que favoreció el traslado de trabajadores temporales a petición de los Estados Unidos. El Programa Bracero puede ser considerado como un ejercicio positivo considerando que fue un enfoque migratorio binacional con avances importantes como el reconocimiento de un mercado de trabajo binacional, la obtención de contratos temporales y condiciones básicas de derechos laborales y humanos, y aun cuando fue un convenio marcado por el pragmatismo estadounidense, tuvo la característica de satisfacer a ambas partes, los vecinos distantes compartieron por dos décadas un interés mutuo, la convergencia y cooperación en el tema migratorio fue posible.

⁸³ Wayne A. Cornelius, “Una década experimentando con una política. Control de la inmigración no deseada”, en Enriqueta Cabrera (comp.), *Desafíos de la Migración. Saldo de la relación México-Estados Unidos*. México, Planeta, p.254.

Al finalizar el Programa Bracero, se construye un discurso políticamente correcto para ambas naciones pero que no contribuye propiamente a un arreglo en materia migratoria. Al margen de los discursos respecto a la criminalización de la inmigración, el gobierno de los Estados Unidos autorizó leyes encaminadas a detener y castigar el flujo migratorio indocumentado pero al mismo otorga la naturalización a un número importante de mexicanos en Estados Unidos para radicar de manera legal como fue el caso de IRCA.

La posición de México de la época fue la construcción de un discurso favorable a los derechos de los migrantes, así como la protección de los mismos que otorgó cierta coherencia a nivel interno, dicho de otra manera, si no se podía facilitar las condiciones de empleo en México, el gobierno reclamaba de manera oficial los derechos laborales de sus connacionales, porque en la práctica el discurso tenía un fuerte peso y legitimación al régimen político –principalmente con grupos de izquierda–, aun cuando no dejara de ser un pronunciamiento retórico.

Por otro lado, el uso del discurso de la élite gobernante con base en los principios de política exterior evitó el condicionamiento o algún tipo de vinculación de un acuerdo migratorio a cambio de la condicionalidad de cooperación que conllevara directamente a la negociación de algún recurso estratégico como el petróleo.

2.3 La Difícil Apertura de la Política Exterior: Convergencias Económicas y Restricciones en Política Migratoria (1988–2000)

En el siguiente sub–capítulo vale realizar un análisis de la política exterior de apertura económica y política en las administraciones de Carlos Salinas de Gortari (1988–1994) y Ernesto Zedillo Ponce de León (1994–2000) con la finalidad de identificar las convergencias, divergencias y continuidades en asuntos migratorios dentro de la relación con Estados Unidos.

A finales de la década de los ochenta, el manejo de la migración de manera bilateral entre Estados Unidos y México no existía. No era difícil descubrir los discursos y acciones unilaterales estadounidenses que resaltaban los efectos negativos de la

inmigración mexicana, así como la puesta en marcha de distintas operaciones para controlar y detener el flujo de inmigrantes en la frontera sur de la Unión Americana.

Paralelamente, en México la situación interna no era la más favorable, en términos económicos las crisis de los años ochenta, y noventa en realidad evidenciaron lo endeble que era la estabilidad económica mexicana. En cuestiones políticas y sociales, la incertidumbre de la elección de 1988 mantenía a un sector de la sociedad polarizada. Por otra parte, la asimetría de México frente a Estados Unidos fue más evidente con el préstamo y rescate financiero de éste último.

El sistema internacional fue cambiando estructuralmente, entre los cambios se encuentra el fin de la Guerra Fría en 1989, la consolidación del proyecto de integración de la Unión Europea en 1993, y la globalización. Por su puesto, los procesos repercutieron en la política exterior de México. En ese aspecto, el gobierno mexicano intentó responder a las nuevas dinámicas tanto económicas de manera más proactiva y políticas en menor grado.

En otras palabras, los gobernantes mexicanos encontraron necesario insertar a México en la era de la globalización. De manera general, se puede definir a la globalización como el aumento de los niveles de interconexión económica y social, derivado del cambio tecnológico en la comunicación y la industria de la información, y de reformas políticamente inducidas para la reducción de barreras al comercio y al capital.⁸⁴

El periodo presidencial que encabezó Carlos Salinas de Gortari consolidó la apertura económica que inició su antecesor Miguel de la Madrid (1982–1988). El gran proyecto que identificó la administración salinista para incorporar a México de lleno en la globalización, y al mismo tiempo que facilitaría un crecimiento económico fue la integración y firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá.

⁸⁴ Guadalupe González, “Las estrategias de política exterior de México en la era de la globalización”, en *Foro Internacional*, México, El Colegio de México, vol. XLI, núm. 4, (166), octubre-diciembre, 2001, pp. 625-626.

Por otro lado, la apertura política en temas como derechos humanos y democracia fue de manera más lenta y gradual. Sin embargo, la participación social y el contexto de polarización interna por cuestiones económicas, políticas y electorales son fundamentales para comprender el proceso de apertura democrática en México.

El proyecto económico que Salinista llevó a cabo, implicó para México una de las etapas de mayor liberación económica, apertura comercial y privatización de empresas paraestatales. Así como la implementación de una política exterior más activa en el ámbito internacional y la institucionalización de la interdependencia económica con Estados Unidos por medio de un tratado de libre comercio.

En términos generales, las instituciones internacionales pueden generar una buena cantidad de información de alta calidad acerca del comportamiento de los participantes en un acuerdo; crear vínculos entre los temas que faciliten intercambio mutuamente beneficiosos; promover mecanismo de coordinación o construir “puntos focales” en torno a los cuales los actores en competencia pueden coordinar sus acciones; reducir costos de transacciones mediante la adopción de estándares comunes; establecer mecanismos de monitoreo y para la aplicación de las reglas que aumenten costos del fraude; y mejorar la credibilidad de los estados como socios confiables.⁸⁵

A raíz del inicio de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio que inauguran tenían como objetivo la institucionalización de un bloque económico formal con Estados Unidos se tiene al menos dos consideraciones. La primera es en cuanto a la liberalización económica induce a una profunda transformación en las preferencias de política exterior, a un aumento de los compromisos nacionales sobre el bienestar económico y a una transición desde lo ideológico hacia lo pragmático. Y, como segundo punto es que las instituciones internacionales dan credibilidad política a los gobiernos nacionales frente a la dependencia con respecto a las transacciones económicas externas.⁸⁶

De tal forma, las acciones de la política exterior mexicana relativas a la adhesión a organismos económicos internacionales, y la firma del Tratado de Libre Comercio con

⁸⁵*Ibid., op. cit.*, p. 626.

⁸⁶*Ibid., op. cit.*, p. 627.

Estados Unidos y Canadá tuvieron un impacto decisivo en el cambio de una política exterior ideológica a una más pragmática. De una política exterior de principios a una de intereses que respondían esencialmente a las prioridades económicas que detectaban la élite gobernante en los años noventa.

El proceso de promoción del TLCAN incluyó cuatro objetivos principalmente dentro de su política exterior:

- 1) Incidir en la opinión pública estadounidense, en particular la de la población de origen mexicano;
- 2) Promoción del desarrollo económico que permitiera la atracción de capital, y apoyo de inversionistas estadounidenses;
- 3) Obtener el apoyo de la Casa Blanca y de los secretarios de Estados tanto en la administración de Bush padre y Clinton;
- 4) Conseguir el apoyo de los congresistas por medio del cabildeo.⁸⁷

La importancia de la negociación y promoción de un tratado de libre comercio durante la administración de Salinas en relación a la aprobación en *fast track* del TLCAN en Estados Unidos, no resta mérito a la misma. Y, en realidad existe desde entonces una reconsideración de la política exterior basada en principios apegados al derecho internacional a una política exterior más pragmática, y enfocada a intereses específicos, aun cuando no se considerarían de Estado, si de gobierno.

El periodo administrativo de Carlos Salinas logró alcanzar una credibilidad a nivel internacional y bilateral que fue compartida por los gobiernos Estados Unidos. Luego entonces, el TLCAN se va a erigir como un esquema normativo que permite la promoción de cooperación económica mediante un libre comercio pero al mismo tiempo es el mecanismo institucional que se va a encargar de limitar otros intereses no incluidos en el mismo tratado, por ejemplo, la migración.

Desde muy temprano dentro de las negociaciones ambas partes reservaron temas y sectores que no podrían ser considerados en el tratado. De acuerdo, a Covarrubias el secretario de Comercio y Fomento Industrial, Jaime Serra Puche, aclaró que no se

⁸⁷ Jorge Chabat, “La política exterior mexicana después del TLCAN...”, op. cit., pp. 83-85.

podrían incluir el sector energético ni el de servicios financieros; Carla Hills, representante comercial de Estados Unidos, subrayó que su país estaba interesado en la apertura total en el mercado de bienes, servicios financieros, e inversiones pero que no considerarían política migratoria ni servicios marítimos en la discusión.⁸⁸

En consecuencia, se negoció y firmó un acuerdo paralelo en materia laboral denominado Acuerdo de Cooperación Laboral en América del Norte (ACLAN⁸⁹) en 1993 entre la Secretaría del Trabajo, de México, el Departamento del Trabajo en Estados Unidos y el gobierno de Canadá y entraron en vigor el mismo día que el TLCAN en 1994.

Al respecto de los acuerdos paralelos, Carlos Salinas de Gortari afirmó que éstos: respetan la soberanía de las naciones pues explícitamente reconocen el derecho de establecer y de aplicar leyes ambientales y laborales correspondiendo exclusivamente a cada nación y no permiten, en ningún caso, la aplicación extraterritorial de leyes ni tampoco, autoriza verificación alguna por instancias extranjeras.⁹⁰

Los límites entre México y Estados Unidos en materia migratoria fueron evidentes con las deportaciones de mexicanos desde IRCA, la cual se convierte en la punta de las acciones estadounidense en los años noventa contra la migración indocumentada, Operaciones como Blockade en 1993, Gatekeeper en San Diego en 1994, Safeguard en 1995 entre Nogales, Arizona y Nogales, Sonora, y en 1999 se extendió a Douglas y Naco también resultan ilustrativas del periodo unilateral de contención de la inmigración irregular en Estados Unidos.

Estos programas compartían de manera general disuadir e impedir el cruce de indocumentados por distintas y variadas estrategias. De acuerdo a Covarrubias, se trató de un enfoque policial y criminalista ante un público con un sentimiento

⁸⁸ Ana Covarrubias, *Cambio de siglo: la política exterior de la apertura económica y política*, México, El Colegio de México, Tomo IX Colección México y el mundo. Historia de sus relaciones internacionales Blanca Torres (coord.), 2010, pág. 28.

⁸⁹ El acuerdo contenía tres principios básicos: la no reapertura del TLC, la defensa de la soberanía nacional y evitar que los acuerdos se convirtieran en medios encubiertos de nuevas formas de proteccionismo.

⁹⁰ Alfredo Hernández, "El acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN): negociación, contenido y perspectivas", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 46, enero-marzo, 1995, pp. 32-33.

antiinmigrantes; sin embargo, las leyes adoptadas no redujeron la migración indocumentada, sino que aumentaron el peligro en los cruces fronterizos, dificultaron los procesos de reunificación familiar, y la obtención de visas, limitaron servicios para los inmigrantes y aumentaron los abusos y las violaciones de los derechos humanos de los trabajadores.⁹¹

Al considerar el plebiscito efectuado en noviembre de 1994 de la Propuesta 187 se originó en un contexto social y políticamente negativo que inicio con la campaña “Save our State”. Donde el 59 por ciento del electorado de California aprobó la Proposición 187 que pretendía prohibir la provisión de servicios sociales con fondos públicos a personas indocumentadas que residían en California. Y, políticos como el gobernador Pete Wilson aprovechando la opinión pública de esos días hicieron suya la bandera antiinmigrante con el fin de buscar beneficios electorales, específicamente la reelección del gobernante de California.⁹²

Para el 30 de septiembre de 1996, el presidente Clinton firmó la Ley IIRIRA que había sido aprobada como proyecto de ley en la Cámara de Representantes con una votación de 370 votos contra 37, y cuyo principal propósito era controlar la inmigración indocumentada y reducir el acceso de los inmigrantes legales a los programas de bienestar social.

Ante el escenario restrictivo estadounidense, diversas organizaciones no gubernamentales se pronunciaron en contra de la propuesta alegando inconstitucionalidad. En ese contexto, las primeras acciones reactivas del gobierno mexicano destacaron las críticas de la administración de Carlos Salinas a la Propuesta 187 cuando se efectuaba la campaña para su aprobación.⁹³

Aun cuando se podría negar la incidencia directa de la postura oficial, dado que la propuesta es invalidada por una Corte Federal por su inconstitucionalidad. Las posturas rompían con las posiciones tradicionales de política exterior mexicana. De

⁹¹Ana Covarrubias, *Cambio de siglo: la política exterior de la apertura...*, op. cit., p. 98.

⁹²Rafael Alarcón, “Hacia la construcción de una política de emigración en México”, en Carlos González Gutiérrez, (coord.) *Relaciones Estado -diáspora: aproximaciones desde cuatro continentes. Tomo I. México*, Instituto de los Mexicanos en el Exterior, Secretaría de Relaciones Exteriores, Miguel Ángel Porrúa, 2006, p.170.

⁹³Octavio Herrera y Arturo Santa Cruz, “México en América del Norte, 1920-2010...”, op. cit., p.380.

hecho, dos años más tarde las acciones por parte del Ejecutivo mexicano a favor de una labor de cabildeo tanto en el nivel diplomático como en el Poder Ejecutivo estadounidense entorno a IIRIRA⁹⁴ no resultaron extrañas, inclusive se podría considerar una acertada adecuación a la política exterior.

Aunque, la postura oficial resultó un tanto extraña considerando la tradicional posición de política exterior de no intervención en asuntos internos de otros países. No obstante, el diálogo y entendimiento del sistema político estadounidense por parte de las autoridades mexicanas permitió acciones encaminadas a una mejor labor de cabildeo en diferentes niveles de gobierno.

Dichas acciones del gobierno mexicano posibilitaron que la versión final de IIRIRA eliminara la cláusula Gallegly –que prohibía el acceso a educación pública a los hijos de inmigrantes irregulares–, se podría argumentar que es gracias en parte al cabildeo mexicano la postura del presidente Clinton de oponerse a la cláusula, y había amenazado con vetar la ley si se incluía.⁹⁵

Es importante considerar que la posición del gobierno de Clinton mostró una posición moderada, aunque firme, en el tema migratorio. Siguiendo el análisis de Valverde, se opuso a la propuesta 187, pero señaló la necesidad de ejercer un mayor control sobre la inmigración. [...] Asimismo, el mandatario señalaba que la difícil situación económica en México había incrementado sustancialmente los cruces de indocumentados.⁹⁶

Al comprender la posición moderada o en contra de medidas radicales de Clinton respecto a la inmigración y colaboración con México en el mismo asunto, Según Covarrubias, la denominada “colaboración sin concordancia” por García y Griego y Vereza ayuda a entender la firma del Ejecutivo y la posición dura contra la migración ilegal destacando la Ley de Oportunidad de Trabajo y Responsabilidad

⁹⁴Octavio Herrera y Arturo Santa Cruz, “México en América del Norte, 1920-2010...”, op. cit., p.380.

⁹⁵*Ibid.*, op. cit., p. 380

⁹⁶ Miguel Ángel Valverde, “Las relaciones México-Estados Unidos en el sexenio de Zedillo” en *Foro Internacional*, vol. 61, núm. 4, octubre-diciembre, 2001, p. 680.

Personal, la Ley Antiterrorista y de Pena de Muerte Efectiva, y la Ley de Responsabilidad y Reforma a la Inmigración Ilegal del Inmigrante.⁹⁷

Es interesante examinar, la posición de “colaboración sin concordancia” del mandatario estadounidense con México en materia migratoria. En mayo de 1997 cuando los presidentes Zedillo y Clinton emitieron una Declaración Conjunta sobre Migración, en la que se hacía notar que el diálogo en la materia entre los gobiernos “representa un primer paso que debe conducir a propuestas específicas para administrar, en beneficio mutuo, la migración entre nuestras naciones”.⁹⁸

En otras palabras, la cooperación bilateral nunca resultó en un documento que abordara el problema de los tránsitos irregulares al largo plazo, reflejando discursos retóricos formales.

Al referirnos al ámbito nacional, la estrategia gubernamental mediante programas enfocados a emigrantes mexicanos tenía como objetivo incidir en la estabilidad de la política interna mexicana. En esos momentos duramente cuestionada por las inconsistencias en los resultados electorales por una mayoría significativa de la población mexicana tanto en México como Estados Unidos.

Las acciones tanto de Salinas como de Zedillo dentro del ambiente antiinmigrante en los Estados Unidos es posible identificar al menos tres vertientes. La primera, era garantizar la protección de los derechos humanos de los inmigrantes a través de los consulados; el punto dos acercamiento del gobierno con las comunidades de mexicanos; y tres extender los derechos políticos y electorales por medio de reformas al marco constitucional.

Lo cierto es que los puntos dos y tres compartían el supuesto que al acercarse a las comunidades mexicanas en Estados Unidos y aprobar reformas como la No pérdida de la nacionalidad ayudaría a que los mexicanos–norteamericanos defendieran sus intereses. Y, de manera general se buscaba el empoderamiento de los migrantes dentro de la agenda pública en ambos lado de la frontera.

⁹⁷Ana Covarrubias, *Cambio de siglo: la política exterior de la apertura...*, op. cit., p. 97.

⁹⁸ Octavio Herrera y Arturo Santa Cruz, “México en América del Norte...”, op. cit., p.381.

Con la finalidad de garantizar sustantivamente los derechos humanos de los migrantes se establecieron los Mecanismos de Enlace Fronterizo, entre sus principales objetivos era promover la coordinación de acciones entre los gobiernos de ambos países. Este esquema permite que las propias comunidades fronterizas influyan directamente en las políticas públicas sobre asuntos fronterizos, el mecanismo fue integrado por cónsules mexicanos y autoridades migratorias estadounidenses de la región colindante.

De acuerdo, a la página electrónica del Consulado de Laredo de la Secretaría de Relaciones Exteriores indica que entre los avances del mecanismo se encuentra la cooperación para la devolución de vehículos robados y acelerar el proceso de expedición de tarjetas de cruce local.⁹⁹

Entre las primeras iniciativas, en 1990, La Secretaría de Relaciones Exteriores instrumentó el Programa para las Comunidades de Mexicanos en el Exterior (PCME), con el objetivo de promover un acercamiento con las y contacto con los migrantes mexicanos mediante el desarrollo de proyectos de salud, educación, deporte, cultura y organización comunitaria.

Como afirma García y Griego quien denomina un “nuevo proyecto transnacional” del gobierno mexicano en el que los mexicanos en el exterior son vistos como un componente integral del país.¹⁰⁰ Durand reconoce que durante los años noventa las acciones unilaterales a fin de favorecer las comunidades migrantes en Estados Unidos que se llevaron a cabo parte de México fueron, por ejemplo, el Programa de comunidades en el exterior, Matrícula Consular, Semáforo fiscal, Programa Paisano, Grupos Beta, Programa 3x1, Voto en el exterior, Instituto de mexicanos en el exterior, etc.¹⁰¹

⁹⁹ Secretaría de Relaciones Exteriores, *Mecanismo de Enlace Fronterizo*. Disponible en <<http://cónsulmex.sre.gob.mx/laredo/index.php/mecanismo-de-enlace-fronterizo>>.

¹⁰⁰ Manuel García y Griego, “Dos tesis sobre seis décadas...”, op. cit., p.577.

¹⁰¹ Jorge Durand, “La migración México-Estados Unidos: Propuestas de política pública 2012-2018” en Jorge A. Schiavon y Rafael Velázquez (Editores), *La política exterior de México 2012-2018. Diagnósticos y propuestas*, México, Asociación Mexicana de Estudios Internacionales, A. C. (AMEI), 2012, p. 71.

Es prudente advertir, la falta de un análisis cualitativo sobre los avances que tuvo cada programa. Lo cierto, es que nos interesa desde una visión general reflejar la nueva dinámica de política pública de continuidad del gobierno respecto a sus comunidades en el exterior. De hecho, el Instituto Nacional de Migración resulta ilustrativo de dicha continuidad de política migratoria puesto que nace en la administración de Salinas en 1993, y sigue siendo administrando hoy en día con programas muy parecidos como Programa Paisano y los Grupos Betas.

Las reformas constitucionales relativas al incremento de derechos políticos–electorales de mexicanos en el exterior. En ese tenor, se plantea la No pérdida de la nacionalidad con el fin de permitir la doble nacionalidad a los mexicanos en Estados Unidos, sin perder sus derechos políticos en territorio nacional, éste cambio podría considerarse como un avance positivo en el tema.

Griego afirma que la posibilidad de la doble nacionalidad constituye algo totalmente novedoso para un Estado que siempre ha insistido en establecer una clara diferencia entre nacionales y no nacionales. Es decir, se podría considerar como un gesto generoso con una población a la que normalmente se le vio como residentes temporales en el extranjero. Y al mismo tiempo, este cambio de política refleja la aceptación de que muchos inmigrantes mexicanos en Estados Unidos no volverían a México y que su presencia en aquel país era benéfica para este último.¹⁰²

La participación e incidencia de la comunidad mexicana en Estados Unidos poco a poco fue tomando mayor alcance. A nivel político por la posición crítica al sistema electoral después de 1988, pero sobre todo por la lucha de más de diez años por el reconocimiento de los derechos políticos como el derecho al voto de mexicanos en el extranjero.

En el ámbito económico por las remesas que constituían un importante e innegable ingreso de divisas para México; Y, los mexicanos en el extranjero empiezan a tener otra apreciación social –inclusive como promotores de desarrollo por medio del Programa 3x1–, iba cambiando tanto en la sociedad como en el ámbito institucional

¹⁰² Manuel García y Griego, “La política exterior de México y la emigración...”, op. cit., p. 279.

hasta su punto e irónico cuando Vicente Fox los considera como “héroes nacionales”, es decir 100 años después de iniciado el fenómeno.

Entre los primeros cambios con el fin de atender y responder a la comunidad de mexicanos en el exterior pero también de proyectar una mejor imagen internacional, la administración de Ernesto Zedillo (1994–2000) impulsó, las reformas constitucionales de los artículos 30, 32, y 37 con el objetivo de hacer irrenunciable la nacionalidad mexicana.

La reforma de la Ley de la No pérdida de la Nacionalidad Mexicana obedeció a una estrategia del gobierno federal que concedían que los emigrantes residentes en la Unión Americana solicitaran la nacionalidad estadounidense, con el supuesto de que una vez los inmigrantes obtuvieran la ciudadanía participaran en el respeto de sus derechos políticos de los inmigrantes en Estados Unidos ante el clima antiinmigrante, sin alterar sus derechos políticos–electorales en México.

En virtud de lo anterior, Covarrubias reconocer que el acercamiento con las comunidades de mexicanos en el exterior no tuvo el éxito deseado en el ámbito político por diversas razones como la desconfianza por parte de los migrantes mexicanos de apoyar y los beneficios que recibieran del gobierno mexicano; así como el temor de ser acusados de desleales por el gobierno estadounidense; Además, que los mexicanos–norteamericanos nos eran –ni son– un grupo homogéneo por lo que era difícil que se convirtieran en un grupo de cabildeo (*lobby*) eficaz en la Unión Americana.¹⁰³

Dicho sea de paso, los derechos políticos–electorales de los mexicanos en el exterior se ven fortalecidos en 1996 con la reforma del artículo 36 que faculta al Instituto Federal Electoral (IFE) recibir y contar los votos enviados por medio de código postal certificado para la elección del Poder Ejecutivo. Conviene distinguir, que la instrumentación de la ley llega en el 2005 es decir, poco después de diez años.

Las implicaciones inmediatas en Estados Unidos de la legislación de 1996 en el Congreso de México fue un aumento de mexicanos naturalizados. Durante 10 años

¹⁰³ Ana Covarrubias, *Cambio de siglo: la política exterior de la apertura...*, op. cit., p. 36.

previos a 1996, un promedio de 29 mil mexicanos fueron naturalizados cada año. A partir de 1996, el promedio aumentó a 125 mil al año, teniendo así dos millones de nuevos ciudadanos que luego podían traer parientes cercanos.¹⁰⁴

Cabe precisar que si bien existieron avances a nivel interno con la puesta en marcha de distintos programas durante el periodo que estudia este apartado. De acuerdo con los registros de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en el periodo 1995–2005 fallecieron 3,333 mexicanos en su trayecto a Estados Unidos.¹⁰⁵

Los avances y cooperación de la relación México–Estados Unidos a nivel bilateral esencialmente fueron en el ámbito económico, no solo por la firma del TLCAN; sino por la renegociación de la deuda externa mexicana mediante el Plan Brady en 1991, y el rescate económico en 1994 con el llamado “efecto tequila”. Ambos episodios manifestaban la mayor interdependencia, aunque de manera asimétrica, y son el inicio de la reestructuración de la economía mexicana en las denominadas cartas de intención.

En lo político, los avances fueron significativos resulta claro que la negociación del tratado de libre comercio necesitaba más que buena voluntad política del “espíritu de Houston”. Propiamente, en el espacio de cooperación y negociación del TLCAN, la migración fue negociada de manera paralela, y constituyó más bien una relación de diálogo y conflicto debido a las políticas migratorias restrictivas en la Unión Americana. Sin embargo, de manera interna existió un avance en el acercamiento y empoderamiento de los derechos políticos de mexicanos en el mundo.

¹⁰⁴ Jorge G. Castañeda, y Douglas S. Massey, “Un adiós a la migra”, en *Nexos*, 8, 1 de septiembre, 2012. Disponible en <<http://www.nexos.com.mx/?p=14963>>

¹⁰⁵ Guadalupe González, *Percepciones sociales sobre la migración en México y Estados Unidos: ¿hay espacios para cooperar?*, México, CIDE, 2007, p.9.

Capítulo 3

El Activismo Foxista en Materia Migratoria: Las Respuestas de los Congresos de México y Estados Unidos

A continuación, se presenta el planteamiento de Vicente Fox sobre una reforma migratoria con Estados Unidos, así como la conducción y estrategias que se llevaron a cabo respecto al tema. Además, se presenta un análisis de la personalidad de Vicente Fox en asuntos internacionales—es prudente aclarar que no se busca un perfil psicológico— sino rescatar una evaluación de su personalidad e influencia en la agenda migratoria.

Al constituir este capítulo, el eje de nuestra presentación de tesis, se elabora una visión comparativa del Poder Ejecutivo y su injerencia en temas migratorios, en ese aspecto, nuestro argumento central es que las condiciones y posiciones legislativas en Estados Unidos no fueron flexibles para un cambio de dichas magnitudes sobre todo en el Congreso estadounidense sobre asuntos migratorios.

Finalmente, en la última parte de este trabajo se concede a la relevancia e influencia de la sociedad civil en asuntos de política exterior de México de manera general, y la migración de manera particular. El apartado tiene como objetivo subrayar las principales convergencias y divergencias en la relación entre sociedad civil y un gobierno democrático durante la administración foxista.

3.1 La Política Exterior Foxista. En Búsqueda de un Acuerdo Migratorio con Estados Unidos

El triunfo de Vicente Fox en el año 2000, permitió el cambio de régimen autoritario al de régimen democrático. Por otro lado, la llegada de George W. Bush como Presidente de Estados Unidos mostraba voluntad política hacia el tema migratorio. Considerando lo anterior, la administración foxista se fijó un objetivo de política exterior que buscaba romper el *status quo*, y el manejo histórico que había tenido la migración indocumentada por parte del Estado mexicano.

La administración foxista tenía claro que la profundización de su relación con Estados Unidos debería contener un acuerdo que impulsara un esquema legal y ordenado de los flujos migratorios. En ese sentido, la política exterior foxista fue coherente tanto a nivel de discurso y acciones emprendidas con los interlocutores en Estados Unidos. Sin embargo, los resultados no estuvieron a la altura de las expectativas en parte por los ataques del 11S pero también por las fuertes oposiciones internas.

En ese aspecto, el activismo de Fox en el exterior respondía a dos consideraciones, por un lado, reflejar los cambios democráticos en el país y en el extranjero, dando prioridad a una agenda más democrática en ambos sentidos; y, como segunda consideración, era la de influir en la agenda migratoria utilizando, la legitimidad de su llegada al poder conocida como “el bono democrático”, y utilizar el poder político para intentar incidir en la posición de Estados Unidos en pro de una reforma migratoria.

El renovado activismo en materia de política exterior contenía los siguientes puntos:

- 1) Integración con Estados Unidos. Profundizar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, en otras palabras, mejorar los términos de la integración económica con Estados Unidos y Canadá, incluyendo temas como movilidad laboral, estándares ambientales para América del Norte y aun algunas transferencias de las regiones más prósperas a las menos desarrolladas;
- 2) Diversificación política con América Latina y política y económica con Europa;
- 3) Aspiración de que México se convierta en una potencia media, desempeñando un papel de líder regional e incluso global. La iniciativa más visible de esta aspiración es la búsqueda de un lugar en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, que México ocupará a partir de enero de 2002.¹⁰⁶

¹⁰⁶ Rafael Fernández de Castro, Política Exterior, “Política exterior”, en *Nexos*, enero 2002. Disponible en: <<http://www.nexos.com.mx/?p=837>>.

Las primeras acciones de un presidente sensible ante el tema migratorio, de acuerdo a Fernández de Castro se convirtieron en dos decisiones al inicio del sexenio: la primera fue la creación de una oficina en Los Pinos de atención a los mexicanos en el extranjero; y la segunda, la decisión de plantearle a Bush, en su primer encuentro como presidentes el 16 de febrero de 2001 en San Cristóbal, Guanajuato su intención de negociar un acuerdo migratorio.¹⁰⁷

La propuesta migratoria del gobierno mexicano y que se planteó con su contraparte estadounidense de manera formal contenía cinco ejes primordialmente:

- 1) La regularización de la situación migratoria de alrededor de 3.5 millones de inmigrantes indocumentados que vivían en Estados Unidos;
- 2) Un incremento en el número de visas permanentes y acorde a las necesidades de la realidad migratoria vigente entre ambos países;
- 3) Un programa de trabajadores temporales que permitiera el acceso autorizado de trabajadores mexicanos a regiones y sectores específicos;
- 4) Fortalecimiento de la seguridad fronteriza mediante acciones coordinadas que permitiera prevenir las muertes de migrantes en la frontera común y a combatir el tráfico de personas;
- 5) La promoción del desarrollo económico, especialmente en las regiones expulsoras de migrantes con la instrumentación de programas de trabajadores temporales.¹⁰⁸

La ceremonia de Estado entre Fox y Bush no podía empezar de manera más prometedora, a diferencia de otros diálogos entre ambas naciones. Por primera vez, parecía que México había logrado que Estados Unidos olvidara el esquema unilateral de cómo trataba el marco legal migratorio, y daba un paso a un enfoque más bilateral.

¹⁰⁷ Rafael Fernández de Castro, “La migración en la mesa de negociación”, en Rafael Fernández de Castro (coord.), *México en el mundo 2002: cambio y continuidad en la política exterior de México*, México, Ariel, 2002, p.115.

¹⁰⁸ Vicente Fox, *Primer informe de gobierno*, 2001. Disponible en: <<http://primer.Informefox.presidencia.gob.mx/>>.

El planteamiento hacía énfasis en el principio de “responsabilidad compartida” del gobierno de México, de manera tal que México aceptaba su participación dentro de la gestión migratoria. De tal manera, se acepta regularizar el marco legal y normativo acorde a la realidad migratoria. Así como incentivar la permanencia de mexicanos mediante un entorno económico más favorable.

El diálogo de Alto Nivel que pretendía el Estado mexicano se caracterizaba por una agenda migratoria propia y convincente de una administración que buscaba un nuevo enfoque de gestión migratoria. El gobierno proponía la creación de un marco de regulación de los flujos migratorios tanto regulares como indocumentados que abordaran la realidad del mercado laboral y no negarla. En otras palabras, una reestructuración del fenómeno migratorio de manera binacional.

Otro punto importante, el solo hecho de la aceptación de la propuesta, y la posibilidad de una negociación entre ambas naciones significaba el reconocimiento estadounidense de facto del requerimiento de mano de obra mexicana y el inicio de una integración regional que había iniciado en asuntos económicos con el TLCAN pero no había profundizado en temas políticos como la migración. El acuerdo en temas migratorios se lograba entre socios comerciales que se miraban como complementarios en una problemática común de una relación de países expulsores como receptores.

El acuerdo migratorio que se fue planteando en agencias oficiales y diplomáticas de México; al mismo tiempo rompía con el discurso de política exterior tradicional, puesto que la búsqueda del diálogo bilateral por parte del gobierno mexicano suponía pasar de los principios normativos a acciones concretas dentro del marco de una primer avance de la negociación que se propiciaba a raíz del planteamiento de la agenda migratoria bilateral hacia Estados Unidos.

Uno de los actores principales en la búsqueda de un acuerdo migratorio, era el titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores, es el Canciller Jorge G. Castañeda, que en principio su capacidad como analista y pasado académico lo situaba como un personaje decisivo en el tema en cuestión. De hecho, lo hace patente manifestando su preocupación por el ambiente antiinmigrante, y se preguntaba si no habría llegado el

momento de terminar con la política de no tener política y promover un acuerdo migratorio.¹⁰⁹ De hecho, Castañeda consideraba al tema como prioritario en la actual agenda bilateral de México y Estados Unidos, así como, la negociación del mismo para atender en forma integral el fenómeno migratorio.¹¹⁰

El buen ambiente que se generó alrededor de la agenda migratoria fuera de México, se debió en parte a las buenas intenciones y el reconocimiento de George W. Bush sobre la prioridad que significaba la relación bilateral con México, por un lado, y, además, la importancia del electorado proveniente de las corrientes inmigrantes que constituyen a la fecha una importante fuerza electoral.

Sí Fox había creado altas expectativas por una posible reforma migratoria, se vieron fortalecidas en la primera visita oficial de Bush como Jefe de Estado a México. Las razones de Bush para apoyar el tema migratorio tenían de manera implícita, la intención de atraer el voto hispano o voto latino que había significado para Bush un enorme respaldo a su campaña electoral, en el año 2000 donde consiguió el 35% del voto hispano. De hecho en el 2004 la preferencia se ubicó entre 31 y 35%¹¹¹

En segundo lugar, Bush también había conocido de primera mano el fenómeno migratorio en su paso como gobernador del estado de Texas. Empero, para varios especialistas coinciden que George W. Bush carecía de experiencia internacional, y al conocer y estar familiarizado con los asuntos migratorios por su paso como gobernante, no dudó en apoyar el tema.

El buen recibimiento que hacia Bush de la propuesta migratoria de Fox, aunado a las primeras instrucciones y acciones de ambos mandatarios de crear una comisión de migración de Alto Nivel presidida por los principales funcionarios de ambos países parecían sentar las bases de una posible negociación exitosa para la administración foxista.

¹⁰⁹ Rafael Fernández de Castro, “La migración en la mesa de negociación...”, *op.cit.*, p.115.

¹¹⁰ Jorge G. Castañeda, *Los ejes de la política exterior de México*, Nexos, vol. XXIII, núm., 288, diciembre 2001, p.69.

¹¹¹ Jesús Velazco Grajales, “Acuerdo migratorio la debilidad de la esperanza”, en Humberto Garza Elizondo (editor), *Paradigmas y Paradojas de la Política Exterior de México 2000-2006*, México, El Colegio de México, 2010, p. 146.

La comisión fue presidida por parte de México por Jorge G. Castañeda y Santiago Creel secretarios de Relaciones Exteriores y Gobernación respectivamente. Mientras que por parte de Estados Unidos, Colin Powel y John Ashcroft secretario de Estado y de Justicia. Al respecto, Jeffrey Davidow explica que todos en Guanajuato entendieron el significado simbólico: ningún presidente expondría a sus mejores hombres en una empresa de dudoso éxito.¹¹²

Entre las acciones que se distinguen a nivel interno y paralelas al planteamiento a Estados Unidos fue el acercamiento de mexicanos en el extranjero dentro de la Oficina de la Presidencia en 2002, y sería plausible la continuidad al proyecto en el Consejo Consultivo del Instituto de los Mexicanos en el Exterior (CCIME).

Sin embargo, los avances en los meses posteriores de la reunión en San Cristóbal, Guanajuato a la visita de Estado de Fox en Washington a inicios de septiembre de 2001 –ocho meses después– no existían avances a nivel interno en el Capitolio o alguna otra dependencia que tuviera una injerencia directa en el proceso de decisión, las buenas intenciones era en realidad el caldo de cultivo en los primeros meses posteriores a la primera reunión oficial y antes del 11S.

La opinión del ex embajador de México en Estados Unidos y la ONU, Jorge Montaña resulta ilustrativa, la visita de estado del presidente Fox a Washington en los primeros días de septiembre abrió un compás de espera no exento de contradicciones, ya que para entonces era claro que había dos lenguajes para descifrar el estado de las negociaciones en materia migratoria. Bush había dejado el entusiasmo y utilizaba la ambigüedad como moneda de cambio, a fin de disfrazar su incapacidad de vencer las resistencias del Congreso y de los grupos opositores. La parte mexicana trataba de recuperar la iniciativa con una retórica optimista, casi cierta el éxito.¹¹³

En ese tenor, la coyuntura del 11S modificó la postura estadounidense de diálogo que hasta entonces había mantenido con México a un enfoque unilateral.

¹¹² Jeffrey Davidow, *El Oso y el Puercoespín. Testimonio de un Embajador de Estados Unidos en México*, México, Editorial Grijalbo, 2003, p.313.

¹¹³ Jorge Montaña, “México y Estados Unidos: de San Cristóbal a Monterrey” en Rafael Fernández de Castro (coord.), *México en el mundo2002: cambio y continuidad en la política exterior de México*, México, Ariel, 2002, p. 190.

Haciendo evidentes los límites que tuvo la propuesta mexicana en Estados Unidos. Es decir, a partir del 11S la seguridad nacional pasó a ser el tema central para el gobierno norteamericano.

Posteriormente, a los ataques en las Torres Gemelas, ni el Presidente Fox, ni la cancillería de Relaciones Exteriores lograron poner nuevamente en el centro de la discusión con Estados Unidos la agenda migratoria que se había avanzado antes del 11S. En realidad las respuestas del gobierno mexicano para condenar los hechos perpetrados por grupos extremistas en Estados Unidos fueron tarde y no obedecían a una respuesta de socios estratégicos.

La élite gobernante mexicana que apostó de manera demasiado optimista en un acuerdo migratorio con Estados Unidos tardaron en aceptar de manera inmediata la cancelación de los primeros intentos de negociaciones. Aunque, la posición frente al fenómeno migratorio no fue abandonada debido a que en octubre del 2005, se emitió el documento *México frente al fenómeno migratorio*.¹¹⁴

El documento resulta innovador porque México envía una declaración de principios, recomendaciones y un diagnóstico sobre el estado de la inmigración mexicana. Por otra parte, el documento es presentado por funcionarios del gobierno federal, el Poder Legislativo, académicos, expertos en política exterior e integrantes de la sociedad civil.

En Estados Unidos, los cambios de la agenda fueron radicales después del 11S, pasaron a una estrategia de seguridad más incisiva en las fronteras tanto norte con Canadá pero sobre todo en el sur con México. En ese contexto, el gobierno encabezado por Vicente Fox buscó alinear su política exterior con el fin de una mayor cooperación en seguridad en la frontera en común.

El efecto más claro en Estados Unidos después del 11S fue que su política exterior se reorganizó y estructuró contra la lucha contra el terrorismo en la guerra contra Irak y la insistencia de mayor seguridad en la frontera. Durante el periodo de reelección presidencial, Bush planteó de manera unilateral la necesidad de una reforma

¹¹⁴ Secretaría de Relaciones Exteriores, *México frente al fenómeno migratorio*. Disponible en: <<http://www.sre.gob.mx/eventos/fenomenomigratorio.htm>>.

migratoria que contemplara un programa de trabajadores temporales que visto desde la perspectiva histórica, la estrategia resultó positiva para los fines del entonces presidente estadounidense.

La propuesta de reforma migratoria en 2004 de Bush obedeció principalmente a los intereses electorales de su reelección como presidente, y no con el objetivo de abordar los problemas de fondo de la migración como la falta de mano de obra en Estados Unidos. Por otra parte contradictoriamente la aprobación en la Cámara de Representantes en Estados Unidos de la Ley Sensenbrenner mostraba un interés cada vez mayor de controlar la frontera, partiendo de un enfoque unilateral de política interna.

No obstante, algunos autores sugieren que aun sin 11s no hubiera sido posible un acuerdo migratorio de este alcance dado que el Congreso de Estados Unidos no presentaba las condiciones óptimas a fin de permitir la consecución del amplio acuerdo migratorio propuesto por la administración de Fox.¹¹⁵

Este último punto es trascendental debido a que la estructura estadounidense sobre todo en el ámbito legislativo no tiende a ser tan flexible para permitir cambios profundos en su política interna como el planteado por Vicente Fox, esencialmente por el interés a corto plazo de los legisladores, así como posiciones conservadores respecto al tema.

El interés de cooperación y disposición que habían distinguido a los primeros meses del 2001 respecto a un marco legal de flujos migratorios pronto se convirtió en medidas de control de la frontera. Conviene subrayar, que se pasó de las propuestas de Alto Nivel entre ambas naciones a operaciones de seguridad interna por parte de Washington. De un enfoque bilateral, a la absoluta unilateralidad.

¹¹⁵ Jesús Velazco Grajales, “Acuerdo migratorio la debilidad...”, *op. cit.*, p. 139.

3.1.1 “A donde va Vicente, va La Gente”. El Perfil del Presidente Fox en la Agenda Migratoria

Diversos especialistas coinciden en las oportunidades desaprovechadas en distintos ámbitos de la administración pública de la presidencia de Vicente Fox. En consecuencia, lo verdaderamente lamentable fue no haber aprovechado la oportunidad histórica y el capital político que lo acompañó y aprobó durante toda su administración.

La transición democrática mexicana no llegó a consolidarse por los tropiezos y la incapacidad del gobierno del cambio. Por supuesto, la política exterior no escapó de la serie de dificultades que caracterizaron el periodo foxista. Una administración que no cubrió del todo las expectativas con las que se presentó en campaña.

La campaña de Fox desde el inicio tenía definida una estrategia con el fin de obtener el voto útil proveniente de diversos grupos académicos, políticos, empresariales, y de la sociedad civil organizada en torno a los Amigos de Fox. El sentimiento que todos los sectores compartían era de “sacar al PRI de Los Pinos –como fuera–”. La esperanza de un supuesto cambio permeó entre la sociedad que participó el día de la elección dando el triunfo a Vicente Fox que obtuvo el 42% del 64% del total de la participación ciudadana.

La posición de Fox desde el inicio tanto en campaña electoral como de gobierno hizo patente el interés de gobernar para los 120 millones de mexicanos haciendo clara alusión a los mexicanos residentes en la Unión Americana. En ese aspecto, no sorprendió que Fox impulsara una política exterior ambiciosa en materia migratoria. Donde su principal objetivo era lograr un acuerdo migratorio con Estados Unidos que permitiría integrar a México de manera completa en la región de América del Norte.

La agenda sobre política exterior destacó la profundización de la relación con Estados Unidos, y en especial resaltaba el valor de un acuerdo migratorio con Washington. Prácticamente, el inicio fue una serie de inéditos, por primera vez se busca a Estados Unidos como igual con el objetivo de dialogar sobre un tema que había

desaparecido en el TLCAN. Sin embargo, la política exterior no logró realmente negociar un acuerdo, sino meramente plantearlo de manera formal.

Para entender a Vicente Fox, Aguayo explica que se debe de entender su idea de un demócrata donde cada quien ejerce su libertad para defender sus ideas e intereses y permite que los demás hagan lo mismo. La tarea principal del presidente democrático es apuntalar el marco de libertades para que cada quien se organice y ejerza su libertad hasta el límite de sus capacidades posibles. [...] Para Fox la democracia significa que todos hagan lo que quieran y puedan.¹¹⁶

A Fox siempre le preocupó su popularidad y se preocupaba por la encuestas de opinión pública. Andrés Ruiz sugiere que Fox siempre estuvo en campaña, preocupado por el “cómo vender”, aun cuando no hubiera un programa sólido. [...] Su estrategia de gobierno, a nivel interno, tuvo como eje central su personalidad y popularidad, incrementadas por el “bono democrático”. Además, daba excesiva importancia al estilo sobre la sustancia.¹¹⁷

Siguiendo la misma línea de análisis, la estrategia de Fox a nivel internacional no es distinta, la prioridad del presidente fue viajar y presentarse como un demócrata tanto a nivel nacional como internacional. Fox viajó durante 30 ocasiones tan sólo en su primer año de gestión. Estados Unidos es el lugar a donde más se traslada por razones de prioridad, esencialmente para sostener reuniones relacionadas directa o indirectamente a temas migratorios. Cinco de las seis reuniones que sostuvieron antes del 11S entre Fox y Bush son temas relacionados con la migración.¹¹⁸

Para Alfonso Durazo ex–secretario particular del entonces primer mandatario explica que Fox padece de un activismo sin dirección, tiene la necesidad de estar en movimiento, para dar sensación de dinamismo, como parte de su obsesión por lograr que todo el mundo lo quisiera y percibiera como “el campeón de la democracia”.¹¹⁹

¹¹⁶ Sergio Aguayo, *Vuelta en U. Guía para entender y reactivar la democracia estancada*. México, Taurus, 2010, pp. 141-143.

¹¹⁷ Andrés Ruiz Pérez, “Los factores internos de la política exterior mexicana: los sexenios de Carlos Salinas y Vicente Fox”, en *Foro Internacional* vol. 51, No. 2 (204), abril-junio, 2011, p. 316.

¹¹⁸ Biblioteca Benjamín Franklin, *Reuniones presidenciales México-Estados Unidos*. Disponible en: <<http://www.usembassy-mexico.gov/bbf/bfVisitasPresidenciales.pdf>>.

¹¹⁹ Sergio Aguayo, *Vuelta en U. Guía para entender y reactivar...*, *op. cit.*, pp. 141-143.

La administración foxista en general fue desarticulada, los medios de comunicación calificaron al gabinete de Fox como “gabinete Montessori”¹²⁰ principalmente, porque cada secretario hacía lo que quería en el sexenio del presidente del cambio. Probablemente, la única secretaría de Estado que inició con objetivos claros fue la Secretaría de Relaciones Exteriores, fundamentalmente, por la experiencia académica y política de Jorge Castañeda.

Es evidente la influencia de Castañeda en Fox respecto a temas internacionales, y su visión particular sobre el significado de un acercamiento con Estados Unidos y la posibilidad de un acuerdo migratorio. Si bien un trabajo académico de tesis, no debería especular, es hasta cierto punto posible que Castañeda haya convencido de la necesidad de una Reforma Migratoria con Estados Unidos a Fox, y éste aceptó convencido de las implicaciones que traería a su popularidad y a su gobierno.

En otras palabras, el interés personal de Vicente Fox de reflejar el cambio democrático que se vivía en el país lo animó a buscar un cambio en la agenda migratoria a nivel bilateral. Si bien es válido argumentar que Fox desarrolló su sensibilidad hacia el fenómeno migratorio y los migrantes mexicanos en Estados Unidos principalmente por su pasado como gobernador de Guanajuato también resulta evidente que como Ejecutivo estatal no impulsó una política pública que evitara la salida de emigrantes de ese estado entre 1997 y 2002 salieron 366 123 personas, convirtiéndose en el estado con mayor expulsión de migrantes en el periodo señalado¹²¹.

Fue Jorge Castañeda quien declaraba y justificaba a Fox al respecto, este no es un tipo [Fox] que ha estudiado la migración, éste es un tipo que proviene de un estado que ha enviado migrantes a Estados Unidos por 100 años.¹²²

En prácticamente ocho meses la administración foxista logró levantar amplias expectativas a favor de una Reforma Integral con Estados Unidos. Para analistas como

¹²⁰ Ana María Salazar, *De Montessori*, El Universal, 15 de septiembre de 2006. Disponible en: <<http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/35448.html>>.

¹²¹ Sergio Aguayo, *Almanaque México-Estados Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica, 2005, p.124.

¹²² Jesús Velazco, *Acuerdo Migratorio: La debilidad de la esperanza*, op.cit., p.143.

Covarrubias, la política exterior mexicana estuvo más influenciada por intereses personales de sus actores políticos, por lo que no se podría considerar como una política exterior de gobierno, más que de Estado.¹²³

En ese aspecto, la política exterior se distinguió por el discurso y basada sobre todo en la personalidad del presidente Fox que en un diálogo sobre un posible acuerdo migratorio, y por ende en una negociación bilateral que discutiera los problemas de fondo de la inmigración indocumentada en Estados Unidos, es decir se prefirió el estilo sobre la sustancia y trascendencia del tema.

3.2 ¿Reforma Migratoria Posible? Posturas del Congreso de los Estados Unidos Y México entorno a la migración

Esta parte de nuestro trabajo estudia los factores de influencia del Congreso estadounidense y mexicano hacia la migración. Desde el enfoque de los congresistas estadounidenses tienden a priorizar o responder a temas internos entre ellos a la migración indocumentada, tanto a grupos de interés y en general al electorado en Estados Unidos.

Mientras que en México el Poder Legislativo tiende a politizar más en los asuntos de política exterior con el fin de obtener beneficios electorales, mayormente cuando el Ejecutivo no es emanado del partido. Por consiguiente, el Poder Legislativo tanto en Estados Unidos como en México, el apoyo electoral resulta clave para responder a temas internacionales incluida la migración.

El instrumento de la reelección provoca que los legisladores en Estados Unidos sigan en constante diálogo con sus electores a diferencia de lo que sucede con el vecino del sur. La perspectiva histórica-social de la migración provoca las diferencias esenciales de posicionamiento ante la agenda migratoria en ambos lados del Río Bravo.

El propósito de esta lectura radica en caracterizar las respuestas del Congreso, y su influencia en un tema interno como la migración indocumentada. Es innegable, el

¹²³ Ana Covarrubias, La política exterior “Activa” una vez más, en Foro Internacional XLVIII, 2008, p.29.

papel que desempeña en poder legislativo en ambos países en asuntos migratorios, y por lo tanto, en la relación bilateral.

Desde la perspectiva legislativa estadounidense, los temas relativos a la migración son tratados de manera interna y deben favorecer la seguridad interna, y el control de la frontera, igualmente evitar la inmigración de manera irregular.

El enfoque que tienen los legisladores mexicanos por otra parte hacía las cuestiones migratorias es relativo al pronunciamiento sobre la protección de connacionales en Estados Unidos en cuanto a los derechos humanos y laborales de los emigrantes mexicanos en Estados Unidos.

Por otro lado, la investigación subraya las implicaciones y repercusiones de las aprobaciones de ley en el Congreso tanto de México y Estados Unidos a los migrantes irregulares, dado que son estas las que proporcionan el marco legal e ilustra como un Estado enfrenta y se proyecta hacia el reto de la migración.

La notabilidad del Poder Legislativo tanto en México como Estados Unidos definen las estrategias de programas de promoción de respeto a los derechos humanos o laborales, los programas de repatriación o asistencia consular, el control de la frontera o del flujo de personas hasta leyes que sancionan el acto de transitar de manera indocumentada en otro país.

Las aprobaciones legislativas responden del resultado del diálogo y debate interno de cada país, la coyuntura internacional, así como de los intereses propios del legislador o el partido al que pertenece.

3.2.1 Marco Constitucional sobre Política Exterior de México

El siguiente apartado esboza de manera general las facultades constitucionales del Poder Ejecutivo y Legislativo en lo referente a la conducción de la política exterior de México.

En México, el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos hace posible la división de poderes al establecer que el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

La formalidad constitucional al Poder Ejecutivo Federal se establece en el artículo 80 que deposita el Poder Ejecutivo Federal en un solo individuo, al que se denominará “presidente de los Estados Unidos Mexicanos”. Asimismo, el artículo 89 otorga las siguientes facultades y obligaciones constitucionales de la figura presidencial relativos a la conducción de la política exterior:

I. promulgar y ejecutar las leyes que expida el congreso de la unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;

II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de hacienda y, nombrar y remover libremente a los demás empleados de la unión, cuyo nombramiento o remoción no este determinado de otro modo en la constitución o en las leyes;

III. Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del senado;

IV. Nombrar, con aprobación del senado, los coroneles y demás oficiales superiores del ejército, armada y fuerza aérea nacionales, y los empleados superiores de hacienda;

V. Nombrar a los demás oficiales del ejército, armada y fuerza aérea nacionales, con arreglo a las leyes;

VI. Disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente o sea del ejército terrestre, de la marina de guerra y de la fuerza aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la federación;

VII. Disponer de la guardia nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76;

VIII. Declarar la guerra en nombre de los estados unidos mexicanos, previa ley del congreso de la unión;

IX. Designar, con ratificación del senado, al procurador general de la república;

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiénolos a la aprobación del senado. En la conducción de tal política, el titular del poder ejecutivo observara los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la

no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;

XI. Convocar al congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la comisión permanente;

XII. Facilitar al poder judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones;

XIII. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas, y designar su ubicación;

XIV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el distrito federal;

XV. Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria;

XVI. Cuando la cámara de senadores no esté en sesiones, el presidente de la república podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones iii, iv y ix, con aprobación de la comisión permanente;

XVII. Se deroga.

XVIII. Presentar a consideración del senado, la terna para la designación de ministros de la suprema corte de justicia y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del propio senado;

XIX. derogada.

XX. Las demás que le confiere expresamente esta constitución.

A su vez, la constitución permite la división de poderes. Las facultades constitucionales del Poder Legislativo. Se encuentran en inicio en el artículo 50 de la constitución donde se deposita en el Congreso de la Unión, el Poder Legislativo Federal dividido a su vez en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores. A su vez, el artículo 76 constitucional establece las facultades exclusivas de la cámara de senadores que son las siguientes:

I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el secretario del despacho correspondiente rindan al Congreso. Además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo Federal.

II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga del procurador general de la República, embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales.

III. Autorizarlo también para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en aguas mexicanas.

3.2.2 Marco Constitucional sobre Política Exterior de los Estados de Unidos de América

El siguiente apartado esboza de manera general las facultades constitucionales del Poder Ejecutivo y Legislativo en lo referente a la conducción de la política exterior de Estados Unidos.

Estados Unidos de América es una República Federal diseñada con una división de poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El artículo II confiere al Poder Ejecutivo en la figura del presidente por un periodo de cuatro años con posibilidad de reelección por el mismo periodo.

En la sección II del mismo artículo indica que el presidente será Jefe Supremo y de la Armada de los Estados Unidos, así como de la milicia de los distintos estados. Las facultades referentes a la conducción de la política exterior estadounidense se establece que mediante el consejo y consentimiento del senado tendrá poder para celebrar tratados, así como nombrará embajadores, otros ministros y cónsules públicos, los jueces del Tribunal Supremo y todos los demás funcionarios del gobierno estadounidense.

El artículo I en su Sección I dispone que el Poder Legislativo resida en el Congreso de los Estados Unidos y estará compuesto de manera bicameral. A la letra se conforma de un Senado y una Cámara de Representantes.

Por su parte la Sección III del artículo antes citado establece que el periodo de seis años, y su renovación se hará cada dos años con la finalidad de renovar dos terceras partes del Poder Legislativo de los Estados Unidos de América.

Ambas naciones tienen gobiernos federales con una división de poderes. La elección del Poder Ejecutivo se realiza de manera periódica. En Estados Unidos cada cuatro años con posibilidad a una reelección. Y, en México cada seis años sin posibilidades de reelección. Los dos gobiernos cuentan con un Poder Legislativo que junto al Poder Judicial servirán en teoría como contrapeso de las decisiones del Ejecutivo. Sin embargo, el Congreso estadounidense mantiene históricamente mayor independencia al Poder Ejecutivo, de lo que se podría hablar del Congreso mexicano.

La distinción que tiene el Poder Legislativo tanto en Estados Unidos como en México sobre temas de política exterior radica de manera constitucional, están plasmado constitucionalmente en Estados Unidos en su Artículo 2; y Artículo 76 de la constitución mexicana. Las facultades del senado en ambas naciones son esencialmente las mismas en lo relativo a la política exterior, por ejemplo, en la aprobación de tratados internacionales.

3.3 Posiciones Legislativa en Temas Migratorios

Una de las primeras diferencias entre sistemas legislativos entre México y Estados Unidos de manera histórica es el centralismo sobre decisiones de política exterior que recaen más en el Presidente en el caso mexicano. A diferencia de Estados Unidos donde existe una fragmentación de las decisiones, y por ende, un debate más polarizado. Uno de los ejemplos más claros fue el paso prácticamente sin discusión por el Congreso mexicano del TLCAN, a diferencia del Congreso estadounidense.

La fragmentación de la política exterior de Estados Unidos es uno de los factores que a partir de la década de 1990, los funcionarios y diplomáticos mexicanos comprendieron, y empezaron a utilizar con el propósito de incidir en las legislaciones y opinión pública estadounidense. El instrumento del cabildeo o *lobby* ayudó en buena medida para hacer avanzar los intereses mexicanos del acuerdo de tratado de libre comercio con legisladores estadounidenses que estaban directamente involucrados en la toma de decisiones en el Congreso.¹²⁴

El entendimiento de cómo influir en el Poder Legislativo estadounidense por parte de la política exterior de México fue, a partir del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, en aquella oportunidad, fue cuando se utiliza con mayor destreza las herramientas como el cabildeo en el Congreso estadounidense para conseguir objetivos de política exterior mexicana.

Según el Center for Public Integrity considera que México emprendió la campaña más cara y más elaborada que ningún gobierno extranjero haya llevado a cabo jamás en Estados Unidos.¹²⁵

Aun cuando no se puede hablar de la existencia de una atención especial o sistemática por parte del Congreso estadounidense a México; los congresistas suelen concentrarse en el país del sur especialmente ante asuntos bilaterales o algún tema que suceda en México y que podría repercutir en el interés nacional estadounidense.

La atención varía desde la coyuntura, o a partir de un encuentro de Alto Nivel entre mandatarios donde se traten temas de influencia en la política interna. Luego entonces, el Congreso suele generar un interés y debates de manera paralela, sobre todo en temas sensibles como: la seguridad nacional, la migración y el comercio bilateral.

De manera que, el Congreso estadounidense compite con el Ejecutivo por el control de las relaciones con México y, en esferas como la migración, es la voz preponderante. Por ejemplo, en la aprobación del Acta para la Reforma y el Control de

¹²⁴ Rafael Fernández de Castro y Jorge I. Domínguez, *¿Socios o Adversarios? México-Estados Unidos Hoy*, México, Océano, 2001, p.154.

¹²⁵ Jorge Chabat, “La política exterior mexicana después del TLCAN...”, op. cit., p.85.

la Inmigración Ilegal y Responsabilidad al Inmigrante en 1996 (IIRIRA, por sus siglas en inglés) obligaron al poder ejecutivo de Estados Unidos a aceptar una política de migración más estricta.¹²⁶

Por su parte, Vereá indica que los cambios sustantivos en las posiciones tanto de funcionarios públicos como de partidos políticos y diversos sectores de la sociedad son:

- a) El constante crecimiento del volumen tanto de la inmigración legal como de la de indocumentados, que ha variado la composición étnica de la población actual de Estados Unidos;
- b) La mayor presencia de inmigrantes ha sido utilizada como argumento político para señalar las causas de las crisis económicas y fiscal de algunos estados, como California;
- c) Otros eventos han influido en una mayor visibilidad de los inmigrantes y por ello en un mayor rechazo a los mismos.¹²⁷

Por su parte, el diplomático Rafael Laveaga Rendón explica que el perfil de un legislador estadounidense responde más a sus intereses político–electorales que a sus convicciones a fin conservar su escaño. El diplomático mexicano desmitifica en los “enemigos y aliados de México”, respectivamente con las posturas de los senadores republicanos Jesse Helms y David Dreier.

El primero, se destacó por las fuertes críticas a México por temas como corrupción y narcotráfico sobre a todo a partir de la muerte de Enrique Camarena en 1986; sin embargo, sus posturas cambiaron radicalmente en el año 2000, cuando se instaló el consulado mexicano en Raleigh, Carolina del Norte donde se estimaba una población de origen mexicana de 400 000 personas, por lo tanto, Helms cambió su postura y ofreció todo tipo de colaboración a México.

¹²⁶ Rafael Fernández de Castro y Jorge I. Domínguez, *¿Socios o Adversarios? México-Estados Unidos Hoy*, México, Océano, 2001, p.166.

¹²⁷ Mónica Vereá Campos, “Tendencias conservadoras y el impacto en la política migratoria estadounidense”, en Mónica Vereá C. y Silvia Núñez G. (coord.), *Estados Unidos y Canadá. ¿Signos conservadores hacia el siglo XXI?*, México, CISAN-UNAM, 1999, p.109.

En el otro extremo, David Dreier se posicionó como uno de los congresistas más influyentes y promotores del TLCAN; sin embargo, en el año 2004, en las elecciones primarias, los adversarios del senador republicano difundieron con éxito la idea de que éste se había olvidado de los problemas de California, era demasiado pro México, pro migrante. Al senador, no le quedó más remedio que subir al pleno de la Cámara a denunciar los peligros de la inmigración indocumentada procedente de México, e inclusive propuso la iniciativa H.R. 98, la cual proponía la creación de una tarjeta de seguridad social infalsificable, como requisito indispensable para obtener trabajo en Estados Unidos con el fin de inhibir la contratación indocumentados en todos los sectores.¹²⁸

Los últimos párrafos, si bien extensos, explican el comportamiento político de los senadores estadounidenses. La participación del Capitolio en temas de control migratorio empezó en 1971, y se mostró de manera más activa en 1986 con la aprobación del Acta de Reforma y Control de la Inmigración.

Al respecto, los analistas Fernández de Castro y Pastor consideran que en Estados Unidos los partidos políticos son más débiles; los legisladores participan en los procesos electorales por cuenta propia, por lo que suelen ser más sensibles a las preocupaciones de su electorado y menos a las de su partido político o al interés colectivo de la nación [...] Los asuntos internos que están en el centro de la integración –entre México y Estados Unidos– son los mismos que el congreso tiene autoridad e intereses especiales. Pero el congreso tiene una orientación de corto plazo y de servicio inmediato al electorado, mientras que el delicado proceso de integración de tres países tan diferentes exige una perspectiva amplia y de largo alcance.¹²⁹

Con la aprobación de la Ley de Bienestar Social (PRWORA, por sus siglas en inglés) que retiraba los beneficios a los inmigrantes salvo en casos de emergencia o de enfermedades contagiosas, dejaba estos servicios a una previa verificación del estatus

¹²⁸ Rafael Laveaga R, “Mitos y Realidades del Congreso estadounidense”, en *Revista de Política Exterior, México*, núm., 73, febrero 2005, pp.143-147.

¹²⁹ Rafael Fernández de Castro y Robert A. Pastor, “Legislaturas nacionales en América del Norte”, en Fernández y Castro y Robert A. Pastor (coord.), *El actor controvertido: el congreso de Estados Unidos y América del Norte*, Porrúa, México, 2001, p.13-28.

migratorio de cualquier solicitante. No obstante, Verea identifica que la posición conservadora partía de la premisa de que:

Los inmigrantes, indocumentados a pesar de que pagan sus impuestos, no tienen los mismos derechos a obtener los servicios sociales que los demás. Como se ha dicho, los estadounidenses no están obligados a financiar la transición a la ciudadanía de los inmigrantes. Por el contrario, los inmigrantes están obligados a comprobar que son valiosos para convertirse en ciudadanos. ¿Cómo?: con la obtención de un empleo, no reportando problemas con la ley ni volverse una carga pública y aprendiendo el idioma [...] de no reunir estos requisitos, el inmigrante debe ser regresado a su lugar de origen.¹³⁰

En términos generales la inmigración que Estados Unidos recibe proveniente de México día a día es primordialmente laboral. En otras palabras, que no es posible enfrentar el fenómeno de manera unilateral. Sin embargo, la forma como se diagnostica y enfrenta el fenómeno por parte del Congreso en este país responde más a un carácter ideológico y, al mismo tiempo, a una visión conservadora del tema, más que a un interés de construir un marco laboral.

Como lo menciona Bustamante, la ideología predominante en Estados Unidos sobre inmigración indocumentada está interesada en cerrarle la puerta, sin embargo, en la realidad económica es algo diferente.¹³¹

Uno de los momentos más importantes y de contacto entre Vicente Fox como Presidente de México y el Congreso de Estados Unidos fue la intervención que tuvo Fox el 6 de septiembre de 2001. Donde destacó la confianza como base para el entendimiento bilateral en torno al tema migratorio.

Debemos tenernos confianza para poder enfrentar exitosamente el asunto de la migración. [...] No debemos perder de vista: los flujos migratorios que deben ser regulados. México, por lo tanto, está buscando un acuerdo que ofrezca mayor seguridad y orden a los flujos migratorios entre nuestros países. [...] Por otro lado, el acuerdo

¹³⁰ Mónica Verea Campos, “Tendencias conservadoras y el impacto...”, op. cit., p.124.

¹³¹ Jorge A. Bustamante, “Undocumented Migration and National Security”, en p. 23.

también requeriría que nosotros mejorásemos nuestros esfuerzos conjuntos para mejorar la seguridad de la frontera, salvar vidas y también atacar pandillas y criminales. [...] Sabemos que nuestra responsabilidad, esto es, promover oportunidades para todos aquellos jóvenes en aquellas regiones que son el origen de casi todos los migrantes.¹³²

El discurso foxista que buscaba una cooperación por parte del congreso estadounidense encontró una respuesta conservadora y escéptica de los congresistas antes de los atentados de septiembre del 2001. Por lo tanto, los sucesos del 11S y la aprobación de la Ley Patriótica en octubre del 2001 se pueden identificar una política migratoria más restrictiva porque los senadores privilegian la seguridad nacional sobre cualquier tema.

La visión conservadora del Congreso estadounidense respecto a la inmigración mexicana posterior a los ataques del 11S hizo hincapié a propuestas más radicales a la inmigración indocumentada. Por ejemplo, en la aprobación de la Cámara de Representantes del Proyecto Sensenbrenner.

La iniciativa de Ley para la Protección Fronteriza, Antiterrorismo y Control de la Inmigración (H.R. 4437) conocida como Ley Sensenbrenner,¹³³ fue aprobada en 2005 en la Cámara de Representantes del Congreso estadounidense con una votación a favor de 239 contra 182. Posteriormente fue turnada a la Cámara Alta para su discusión, sin embargo, está no prosperó, sin embargo, la mencionada la ley inspiró la aprobación de la Ley Secure Fence Act en octubre de 2006.

Con la disposición legislativa de Ley Secure Fence Act se autoriza la construcción de cientos de kilómetros adicionales al cerco de la frontera sur. Asimismo, más barreras vehiculares, puntos de inspección y alumbrado en la frontera sur para

¹³² Vicente Fox, “Intervención del presidente Vicente Fox Quesada en la sesión especial del Congreso de los Estados Unidos de América”, en *Revista de Política Exterior*, julio-octubre 2001, núm. 64, pp188-197.

¹³³ La ley se proponía un mayor control de las fronteras, tales como mejorar las bases de datos, las comunicaciones en campo y la coordinación inter-agencias; incrementar el número de agentes de la patrulla fronteriza, conceder atribuciones a las autoridades locales para el control migratorio, la plena implementación del US-VISIT, la construcción de nuevas cercas en algunos puntos fronterizos, así como ampliar las penas para castigar delitos vinculados con la inmigración ilegal, acelerar las deportaciones, endurecer las condiciones para la remoción de extranjeros, y asignar un papel más activo a los militares en la vigilancia de las fronteras.

evitar que la gente ingrese indocumentadamente. El proyecto permite que el Departamento de Seguridad Nacional aumente el uso de tecnología avanzada, como cámaras, satélites y aeronaves no tripuladas para reforzar la infraestructura de la frontera sur.¹³⁴

En general, el Poder Legislativo en Estados Unidos tiene una preocupación e interés en la seguridad de la frontera sur y el control de la inmigración indocumentada. Sin embargo, se distingue una posición más a favor o estricta según dependa la ganancia y posicionamiento electoral.

A diferencia de la relación de electorado y legislador estadounidense. En México, impera otra lógica de poder. Como escribió Cosío Villegas, los candidatos a diputados y senadores desean en general hacer carrera política, y como el principio de no-reelección les impide ocupar el mismo lugar en el Congreso por mucho tiempo, se sienten obligados a distinguirse por su lealtad al Partido y al Presidente.¹³⁵

Por lo tanto, la relación entre Ejecutivo y Congreso se había distinguido por la subordinación política tanto de diputados y senadores al jefe del Ejecutivo durante los setenta años del Partido Revolucionario Institucional. Conviene subrayar entonces que los intereses del Congreso de la Unión nunca fueron distintos a los del Ejecutivo.

Con el triunfo de Acción Nacional en el año 2000 en la Presidencia de la República, también fue posible que por primera vez no existiera una mayoría en el senado por parte del partido oficial. En consecuencia, se esperaba una relación con mayores contrapesos al Presidente en asuntos internacionales por parte del legislativo.

Con relación al tema migratorio, los legisladores mexicanos de manera recurrente han utilizado el discurso a favor del respeto de los derechos humanos y demandado mejores condiciones laborales para sus connacionales. No obstante, el apoyo al tema estaba basado en sus cálculos político-electorales, es decir no difiere de sus homólogos estadounidenses.

¹³⁴ George W. Bush, *Fact Sheet: The Secure Fence Act of 2006*, Disponible: <<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2006/10/20061026-1.html>>.

¹³⁵ Daniel Cosío Villegas, *El sistema político mexicano. Las posibilidades de cambio*, Cuadernos de Joaquín Mortiz, México, 1975, p.29.

En términos generales las posiciones en la reforma electoral de 1996, los partidos –PAN, PRI y PRD– mostraron posturas distintas respecto a elevar a rango constitucional el derecho del voto a mexicanos fuera del país.

En abril de 1996 el gobierno y los partidos del PRI, PRD y PT presentaron los acuerdos en materia electoral. Entre las propuestas destacaron la de instaurar la figura del referéndum, iniciativa popular y el voto de los mexicanos en el extranjero (de manera condicionada¹³⁶).¹³⁷

A principios de 1998, las fuerzas políticas con representación en el Congreso – PAN, PRI Y PRD– mostraron interés en reactivar el debate en relación al voto extraterritorial para los comicios del año 2000. Sin embargo, el respaldo del PAN y el PRI fue limitado, ya que ambos hicieron hincapié en “la enorme complejidad que significaría regular adecuadamente el voto de los ciudadanos residentes en el exterior”, pero sobre todo, porque condicionaron su apoyo a los resultados que obtendrían la Comisión de Especialistas.¹³⁸

Meses después, el PRI desestimaba los resultados de la Comisión de Especialistas argumentando que “las conclusiones de la comisión excedieron sus atribuciones al señalar que es posible que ese voto se produzca en las elecciones del año 2000, cuando esto es una facultad que sólo compete determinar al Congreso de la Unión.”¹³⁹

Es importante entender que las posiciones legislativas tienen como trasfondo, los intereses de partido político o bancada, especialmente intereses electorales. Sin

¹³⁶ El derecho al voto en el exterior quedó supeditada a la creación del Registro Nacional Ciudadano y a la expedición de a cédula de identidad, ambas tareas a cargo de la Secretaría de Gobernación (art. 8 del COFIPE). Finalmente, el secretario de gobernación, Francisco Labastida Ochoa expresó que el Registro ciudadano no estaría listo para ser utilizado en las elecciones presidenciales del 2000. La declaración de Labastida dejaba en manos de los partidos políticos eliminaran el art. 8 para hacer posible la emisión del voto transnacional.

¹³⁷ Leticia Calderón Chelius, y Nayamín Martínez Cossío, “La democracia incompleta: La lucha de los mexicanos por el voto en el exterior”, en Leticia Calderón Chelius (coord.), *Votar en la distancia. La extensión de los derechos políticos a migrantes, experiencias comparadas*, México, Instituto Mora, 2003, pp. 224-225.

¹³⁸ Leticia Calderón Chelius, Nayamín Martínez Cossío, “La democracia incompleta”: La lucha de los mexicanos...” op. cit., pp. 232-233.

¹³⁹ Ibid., op. cit., p.237.

embargo, con base en los resultados de las elecciones del 2000 y 2006. Los resultados de las elecciones federales siguieron una tendencia similar a los resultados en territorio nacional.

El debate de asuntos migratorios también ha ganado terreno en los congresos locales. Por supuesto, el reconocimiento legislativo tuvo un empuje decisivo por asociaciones civiles. Por ejemplo, en Zacatecas, el Frente Cívico Zacatecano que promovió y logró la Ley Migrante en Zacatecas.

De conformidad con la legislación local del estado reconoce la residencia binacional, los partidos deberán registrar en sus listas plurinominales a un candidato o diputado migrante o binacional. Con el mismo criterio, los migrantes o binacionales podrán ocupar cargos de elección popular.¹⁴⁰

Moctezuma indica que la ley local tiene tres limitantes. La primera corresponde a que los migrantes o binacionales no podrán votar, es decir, sólo podrán ser votados; la segunda, únicamente serán postulados a través de los partidos como candidatos para los cargos que se han señalado, y finalmente, la reforma no contempla la posibilidad de que puedan postularse como candidatos a gobernador.¹⁴¹

A nivel federal, la aprobación de la Ley de Migración en mayo del 2005 por parte del Congreso de la Unión fue parte del compromiso adoptado por el Estado mexicano para salvaguardar la integridad de los inmigrantes, emigrantes y transmigrantes en territorio nacional.

Durante la administración foxista, el titular del Ejecutivo llegaba sin mayoría en el Congreso de la Unión. Empero, Velázquez Flores explica que en términos cuantitativos los principales puntos de contacto entre Ejecutivo y Legislativo en asuntos de política exterior fueron nombramientos diplomáticos, ratificaciones de tratados diplomáticos, solicitudes para salir fuera del país, solicitudes para recibir

¹⁴⁰ Miguel Moctezuma Longoria, “La voz de los actores. Ley migrante y Zacatecas”, en *Migración y Desarrollo*, Red Internacional de Migración y Desarrollo, núm. 1, octubre, 2003, pp. 4-5.

¹⁴¹ Miguel Moctezuma Longoria, “La voz de los actores. Ley migrante...”, op. cit., p. 4.

condecoraciones, iniciativas de ley y reformas al marco legal, distinguiéndose como una relación de alta cooperación.¹⁴²

Resulta ilustrativo que el tema de mayor consenso en puntos de acuerdo en el Congreso durante la administración foxista fue los temas relativos a la migración con un 34%, seguido de asuntos relacionados a los derechos humanos con un 20%. Sin embargo, Velázquez Flores indica que en términos cualitativos la agenda migratoria fue conflictiva entre poderes ejecutivo y legislativo.¹⁴³

Los temas migratorios que causaron diferentes posturas por parte de los legisladores mexicanos fueron referentes a las legislaciones estadounidenses contra la inmigración irregular, así como las violaciones de los derechos humanos de inmigrantes mexicanos en territorio estadounidenses.

Las posturas respecto a este asunto, los legisladores del PRD incluso propusieron el retiro del embajador mexicano en Estados Unidos como una forma de protesta. En otra ocasión, los legisladores exigieron que el Ejecutivo presentara protestas ante organismos internacionales. [...] En la mayoría de las ocasiones, los partidos de oposición en el Congreso mexicano consideraron “tibia” las respuestas del Ejecutivo ante el gobierno estadounidense.¹⁴⁴

3.4 La Sociedad Civil y los Asuntos Migratorios durante la Administración de Vicente Fox

La influencia o diálogo entre sociedad civil y gobierno ha estado caracterizada por una relación casi inexistente de manera histórica pero que paulatinamente ha ido ganando terreno y trascendencia en asuntos de política exterior. La incipiente participación de la sociedad civil mexicana en asuntos internacionales es explicada en principio por el poco interés, así como por los bajos niveles educativos que existían con mayor ahincó antes de los años ochenta.

¹⁴² Rafael Velázquez Flores, “La relación entre el Ejecutivo y el Congreso en materia de política exterior durante el sexenio de Vicente Fox: ¿cooperación o conflicto?”, en *Política y Gobierno*, vol. XV, núm. 1, I Semestre de 2008, p. 122.

¹⁴³ *Ibid.*, op. cit., p. 122.

¹⁴⁴ *Ibid.*, op. cit., p. 122.

Durante las distintas administraciones del régimen autoritario, la participación u opinión pública fue opacada o ignorada sistemáticamente por la figura centralista del Presidente de la República, no obstante con Vicente Fox tampoco existió un cambio sustancial pese algunos esfuerzos e iniciativas gubernamentales.

Vicente Fox se declaró el presidente del cambio. Su exitosa campaña electoral resultó en un triunfo avasallante sobre el candidato de la oposición. La transición democrática sorprendía a propios y extraños. En ese aspecto, parecía que se fincaban los primeros puentes de diálogo, influencia y participación de la sociedad civil más organizada en un gobierno más democrático. Sin embargo, las acciones del gobierno foxista en la materia no fueron de un cambio radical, sino sobre todo de continuidad respecto a los gobiernos priistas.

La entrada y empoderamiento de la sociedad civil a la vida política de México en buena medida, se puede explicar tanto por cuestiones internas como por los procesos de globalización que confluyeron durante el mismo periodo. En esas condiciones, la apertura económica en los años ochenta propiciaron las primeras fisuras de la llamada “Dictadura Perfecta” de la que habló, el escritor peruano Vargas Llosa. Las contradicciones resultaban evidentes, en temas cruciales para una sociedad democrática, tal es el caso de los derechos humanos y la transición democrática.

A nivel interno, la sociedad más politizada sobre todo después del proceso electoral de 1988, donde reclamaba mayor calidad y legitimidad de las elecciones en los distintos niveles de gobierno. La respuesta del régimen a los reclamos de mayor democracia se dio con la aprobación de distintas reformas electorales de 1972 y 1977 que constituyen parte de la “apertura democrática”.

Por otra parte, a nivel externo se comprometió a México con la apertura económica por medio de acuerdos con organismos internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, y la firma del tratado de libre comercio con Estados Unidos y Canadá. En otras palabras, la élite mexicana comprometió a México de manera económica, e intento mantener el control político a nivel interno, principalmente por medio de los partidos políticos.

Paradójicamente, las reformas económicas que lleva acabo Salinas de Gortari, durante su administración, así como la apertura al exterior aceleran el inminente debilitamiento del sistema autoritario. Es posible considerar que la respuesta del régimen por medio de las reformas electorales fueron trasladando la lucha y movimiento social –lamentablemente– al terreno de la democracia representativa y a la fuerza de los partidos políticos, de otra manera no se podrían entender porque la sociedad civil no tiene una influencia real en la agenda pública.

El mismo Aguayo argumenta que en 1977 se les incluye a los partidos políticos como “entidades de interés público” y “garantizándoles un “mínimo de elementos” materiales; en 1996 quintuplicaron el monto del dinero público que reciben y en la de 2007 les basta con añadir 27 palabras a la Constitución: las prerrogativas que los partidos reciben se calculan “multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal”. Impecable maña, excepcional “agandalle”, porque la población, el padrón y el salario mínimo seguirán creciendo.¹⁴⁵

Por otra parte, la crisis económica de los años ochenta y noventa, así como las transformaciones en materia electoral desencadenaron una serie de cambios para las comunidades mexicanas radicadas en el extranjero. La reforma electoral de 1996 permitió el reconocimiento del derecho al voto por parte de mexicanos que viven en el extranjero. La reforma constitucional al artículo 36 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos abrió la participación ciudadana transnacional de manera oficial.

La aprobación de la reforma electoral no fue fortuita, sino por el contrario es la respuesta a la búsqueda de los migrantes, sociedad civil organizada en ambos lados de la frontera que facilita el reconocimiento de sus derechos políticos–electorales por parte del Estado mexicano. En otras palabras, es una batalla que ha sido larga, compleja y que no terminó con la reforma constitucional únicamente. En realidad la lucha inició en 1996, esfuerzo que se va a ver cristalizado con la reforma electoral del 2005 que

¹⁴⁵Sergio Aguayo, *Vuelta en U. Guía para entender y reactivar...*, op. cit., p. 236.

instrumenta la participación del voto desde el exterior en la elección presidencial del siguiente año.

La democracia representativa es o ha sido acaparada por la disputa entre partidos políticos, el denominado juego de la “*partidocracia*”¹⁴⁶. Dicho de otra forma, pareciera que la participación ciudadana es minimizada hasta el grado de no existir. Y, sin embargo, son los ciudadanos a pie con su propia agenda política los que van provocando los cambios durante la transición democrática de nuestro país.

La transición propició en el año 2000 un cambio discursivo, cuando el entonces primer mandatario Vicente Fox califica a los migrantes como “héroes” en su programa “*Fox Contigo*” menciona que nos corresponde –a los que estamos de este lado– apoyarles, ayudarles, estar con ellos. No podemos dejarlos solos, como se hizo en el pasado.¹⁴⁷

Visto en retrospectiva el derecho al voto en el exterior se convierte en una base para la democracia en México, pero al mismo tiempo es el instrumento clave en la construcción de ciudadanía contemporánea. En ese mismo sentido, el derecho al voto permite la participación ciudadana fuera de las fronteras de cada nación– con el fin de incidir en las decisiones del país de origen por medio del voto transnacional.

De acuerdo a Leticia Calderón menciona, la exclusión de los migrantes de la vida política contradice el sentido teórico de la democracia moderna que parte de un principio general de derechos políticos ampliados y por tanto reconoce que la existencia de un sector considerable de la sociedad no puede estar ajeno a la participación y representación política.¹⁴⁸

Dicho sea de paso la discusión e inclusión del voto de mexicanos viviendo en el extranjero, tiene un carácter histórico desde 1926 cuando el intelectual vasconcelista

¹⁴⁶Arnaldo Córdova, “Partidocracia, “aquí sólo los partidos se reparten el pastel del poder y los ciudadanos se van al demonio”, *La Jornada*. Disponible en: <<http://www.jornada.unam.mx/2007/12/16/index.php?section=opinion&article=015a1pol>>.

¹⁴⁷Vicente Fox: *Los migrantes mexicanos*, “héroes”, en *La Crónica* 2002. Disponible en: <<http://www.cronica.com.mx/notas/2002/39709html>>.

¹⁴⁸Leticia Calderón, *Más allá de las fronteras: Migración y Política transnacional, elementos para una reflexión teórica*, s/f.

Ignacio Lozano mencionó que era indispensable que los migrantes gozaran del ejercicio pleno de sus derechos políticos, a fin de que influyeran en las transformaciones de la patria y de este modo pudieran regresar a salvo a la tierra materna”.¹⁴⁹

El reconocimiento del derecho al voto espero un poco más de diez años. Empero la evidencia del peso económico, social, y político de los migrantes mexicanos en nuestro país aumentó y fue reconocida por la élite política. Sin embargo, el reconocimiento no apuesta por una política pública que enfrente las causas estructurales del por qué salen los migrantes, ni mucho menos existen estrategias enfocadas a minimizar la emigración pero sí discursos retóricos como el de, “héroes nacionales”.

Para 2010, México ocupó el primer lugar en número de emigrantes con 11.9 millones mexicanos, de esta cifra 11.6 millones se encuentran residiendo en Estados Unidos.¹⁵⁰ México es el tercer mayor receptor del mundo con un flujo en 2011 de alrededor de 22,500 millones de dólares al año.¹⁵¹

Los migrantes empezaron a aglutinarse por medio de redes, clubes, sindicatos y organizaciones de migrantes que fue sentando las bases de organización política. A principios de los años noventa, por primera vez se muestra un abierto interés por la contienda presidencial de 1988 por parte de los mexicanos radicando en el extranjero, significativamente en Estados Unidos.

De hecho, el ejercicio de elecciones simbólicas en ese año se lleva a cabo en diferentes ciudades de Estados Unidos con el fin de evidenciar el interés popular del derecho al voto. Resulta particularmente interesante la capacidad de organización y participación de los migrantes en la elección presidencial de 1994.

El evento más interesante se llevó a cabo en Chicago el 21 de agosto de 1994. El mismo día de la elección presidencial en México, una coalición rica en entusiasmo y

¹⁴⁹Citado en Dictamen De Las Comisiones Unidas De Gobernación Y De Población, Fronteras Y Asuntos Migratorios, Con Proyecto De Decreto Que Reforma Y Adiciona Diversos Artículos Y Un Libro Noveno Al Código Federal De Instituciones Y Procedimientos Electorales en Gaceta Parlamentaria, año VII, número 648-1, miércoles 15 de diciembre de 2004. Disponible en: <http://debate.Iteso.mx/Numero14/Articulos/VotoEnEl%20Extranjero.htm#_edn1>.

¹⁵⁰*Anuario de Migración y Remesas*, México, 2013. Fundación BBVA Bancomer, 1era Edición, 2012, p. 26.

¹⁵¹*Ibid.*, p. 83.

pobre en recursos materiales, conocida como el Consejo Electoral Ciudadano, replicó de manera completa el proceso electoral mexicano, tuvo la capacidad de abrir casillas en 18 lugares de la metrópolis y atrajo la participación de 3 mil 243 votantes, a quienes se les exigió presentar una prueba de ciudadanía mexicana. Sin importar el carácter meramente simbólico del ejercicio, los votantes de Chicago y de otras comunidades mexicanas en los Estados Unidos mostraron su intención y capacidad para asumir el papel de actores políticos transnacionales y, de esa manera, cuestionaron la definición de ciudadanía que entonces existía en leyes electorales mexicanas.¹⁵²

Con la llegada de Vicente Fox al gobierno se esperaba una política exterior más incluyente, como afirma Schiavon teóricamente la política exterior debe representar, coordinar y defender los intereses o preferencias nacionales; idealmente, éstos deben reflejar los de la mayoría de la sociedad.¹⁵³ En ese sentido, es importante para el trabajo considerar las preferencias de los mexicanos en asuntos migratorios.

Schiavon analiza que al identificar la magnitud de alrededor diez millones de mexicanos en Estados Unidos resulta evidente la necesidad de señalar sus preferencias. De entrada, los mexicanos identifican como prioridad la defensa de los mexicanos en el exterior tanto en 2004 y 2006. Por otra parte, solo el 22% de la población mexicana estaría a favor de que el gobierno de México patrullara la frontera para evitar el cruce sin documentados de emigrantes. El mismo autor señala que siendo pragmáticos, la mayoría de mexicanos (70% en 2004 y 71% en 2006) estaría dispuesto a negociar que México se comprometiera a reducir la migración ilegal y tráfico de narcóticos hacia Estados Unidos a cambio que éste brindara mayores oportunidades para que los migrantes nacionales trabajaran y vivieran legalmente en su territorio. Sin embargo, esto sería sin hacer concesiones en temas que se perciben como cimientos de la soberanía nacional: 73% rechaza que México establezca una alianza militar y 72 a concesiones en el sector energético.¹⁵⁴

¹⁵² Ross, Raúl. *Los mexicanos y voto sin fronteras*, UAS, 1999. pp. 19-20.

¹⁵³ Jorge, Schiavon, "Opinión pública, preferencias y política exterior: México ante el mundo", en Humberto Garza Elizondo (Editor), *Paradigmas y paradojas de la política exterior de México 2000-2006*, México, El Colegio de México, CIDE, 2010, p.47.

¹⁵⁴ *Ibid.*, *op. cit.*, pp. 60-62.

Paralelamente, el descontento y politización de los años ochenta fue permitiendo la aparición de organizaciones no gubernamentales con distintas agendas como derechos humanos, transparencia y rendición de cuentas, cuestiones ambientales, y migratorias entre otros temas. El empoderamiento y labor de muchas de ellas, al día de hoy es básico para entender la nueva dinámica del sistema político mexicano.

La mayoría de veces, la posición de las organizaciones no gubernamentales difiere de los posicionamientos del gobierno, y por ende sus contribuciones fortalecen el diálogo democrático. Entre los avances en la administración foxista al respecto encontramos el del año 2005 con el Acuerdo por el que se establecen los lineamientos para la participación de las organizaciones de la sociedad civil en temas de política exterior¹⁵⁵. El acuerdo tenía como objetivo la inclusión de las distintas organizaciones en la discusión y diálogo de los asuntos internacionales.

Sin embargo, la inclusión retórica de la sociedad civil es ilustrada por las declaraciones del entonces Canciller de la SRE, Luis Ernesto Derbez, que declaró que no enviaría una nota diplomática por el caso de la delegación cubana desalojada en el hotel Sheraton, debido a que no se reaccionaba a las “cabezas de periódicos”, ni a la “petición popular”¹⁵⁶, la declaración respondía implícitamente a las solicitudes o peticiones de diversas organizaciones civiles, y cámaras de diputados y senadores.

Para Velázquez, a pesar del cambio democrático la llegada de Fox, el proceso de toma de decisiones de política exterior de México siguió centralizado en el Poder Ejecutivo.¹⁵⁷

En ese aspecto, las actitudes del gobierno del llamado gobierno de la transición democrática no le fue posible recoger las aspiraciones y reclamos de la ciudadanía y organizaciones civiles pro migrantes dentro de la política exterior de la administración, principalmente, porque la política exterior fue absorbida por la personalidad del

¹⁵⁵Secretaría de Relaciones Exteriores, “Acuerdo por el que se establecen los lineamientos para la participación de las organizaciones de la sociedad civil en temas de política exterior”, en *Diario Oficial de la Federación*, (DOF), 2 de marzo de 2005. Disponible en: <<http://2006-2012.sre.gob.mx/images/stories/marconormativodoc/acuer23.pdf>>.

¹⁵⁶ José A. Román, “Por un poco de “ignorancia” se exige al gobierno a censurar a EU: Derbez” en *La Jornada*, 10 de febrero de 2006. Disponible en: <<http://www.jornada.unam.mx/2006/02/10/index.php?section=politica&article=020n1pol>>.

¹⁵⁷Rafael Velázquez, *Factores, Bases y Fundamentos...*, op. cit., p. 250.

Ejecutivo Nacional, lo anterior fue una posibilidad desaprovechada partiendo que el objetivo de la política exterior foxista era el tema migratorio y considerando que el mismo Fox se proclamó sensible a la migración.

Consideraciones Finales

La presente tesis tuvo como objetivo analizar la política exterior de México durante la administración de Vicente Fox en asuntos migratorios en general, particularmente realizando una investigación sobre el proceso y desarrollo de la posibilidad de un acuerdo a nivel bilateral con Estados Unidos durante el periodo 2000-2006.

En ese sentido, la política exterior durante el sexenio de Vicente Fox no llegó a ubicarse como un verdadero cambio de paradigma en el manejo histórico del fenómeno migratorio, aun cuando fue un tema prioritario y de un activismo claro en las relaciones exteriores de México no se logró pasar de los planteamientos a una negociación en la materia en parte por los sucesos del 11S.

No obstante, la coyuntura después del 11S evidenció la falta de estrategia del gobierno foxista entorno al acuerdo migratorio. En otras palabras, tanto el gobierno federal como la Cancillería no tuvieron capacidad de adaptación al nuevo escenario bilateral, y paralelamente a nivel interno el gobierno foxista no tuvo el mismo activismo para diseñar una visión sobre la migración a diferencia de la agenda exterior con Estados Unidos.

En ese aspecto, el activismo foxista en asuntos migratorios se distinguió como una política de gobierno dado que no existía una visión de Estado o estrategia a futuro, es decir, la administración mexicana solo contemplaba un acuerdo importante con Estados Unidos en el corto plazo con el fin de abrir una vía formal y legal para la emigración pero al mismo tiempo asegurar el número de remesas generadas por los migrantes mexicanos.

A nivel interno, el gobierno foxista no se distinguió por crear condiciones para evitar la salida de mexicanos con la generación de empleos e inversión pública en municipios con altos porcentajes de emigración; lo anterior se podría explicar por dar prioridad al activismo internacional por parte del mandatario con el fin de aprovechar el momento democrático por el que atravesó México.

El gobierno foxista se preocupó por generar bases suficientes para un planteamiento del acuerdo migratorio priorizando en el corto plazo a las personas que estaban allá, los que iban para allá inclusive pero la estrategia de gobierno no contemplaba a futuros mexicanos que emigraran. En otras palabras, la falta de visión de Estado no consideraba ir reduciendo a largo plazo la dependencia de remesas como tercera o segunda entrada de divisas para México.

La revisión que se realizó de las distintas etapas históricas posibilitaron entender los cambios de actitud pragmáticos de Estados Unidos hacia México y viceversa “*de socios estratégicos a vecinos distantes*”. Del primero hacia el segundo, siguen siendo recurrentes las decisiones unilaterales pero al mismo tiempo se han abierto posibilidades para negociaciones y planteamientos en otros temas, haciendo válida la premisa *interdependentista* de la posibilidad de negociación entre países asimétricos y dejando para el análisis ¿quién consiguió qué?

Desde la perspectiva histórica de México, las decisiones unilaterales del vecino estadounidense propiciaron, un cambio paulatino de la élite gubernamental de México, y por ende de su política exterior. Asimismo, un mayor entendimiento de cómo actuar frente a los Estados Unidos. Los periodos presidenciales del México neoliberal se caracterizan con mayor pragmatismo y la búsqueda de intereses del gobierno en turno en el exterior, y el caso del periodo foxista no es la excepción.

La estabilidad política y económica puede brindar márgenes más amplios de posicionamiento con Estados Unidos, por ejemplo en materia de seguridad fronteriza o la lucha contra el terrorismo, de hecho Nye reconoce que para la lucha contra el terrorismo tomara años de paciencia, y menciona que se debe incluir la cooperación cercana con otras naciones.¹⁵⁸

Durante el periodo de investigación que se estudió evidenció que aun cuando las convergencias entre Ejecutivos eran favorables tampoco era suficiente como para dialogar y negociar un acuerdo de esta naturaleza únicamente a nivel ejecutivo, y aun cuando la agenda migratoria fue objeto de un planteamiento formal por parte del Estado

¹⁵⁸ Joseph S. Nye Jr., *The Paradox of American Power. Why the world's only superpower can't go it alone*, Oxford University, United States of America, 2002, p.

mexicano en el fondo el activismo foxista debió trabajar con el mismo ímpetu con el Poder Legislativo.

Desde la perspectiva de Estados Unidos, un acuerdo migratorio es y seguirá siendo un tema polarizado, coyuntural y apegado a los intereses electorales, de seguridad, laborales y políticos de los tomadores de decisiones desde el Ejecutivo nacional, los legisladores hasta la misma sociedad civil estadounidense.

Por esta razón, se debe buscar una relación cercana entre mandatarios, identificando a los senadores estadounidenses u organizaciones sociales cuyos intereses a largo plazo estén conectados con la inmigración mexicana.

En ese aspecto, una reforma migratoria en Estados Unidos es un tema demasiado polarizado, aun cuando el activismo foxista fue congruente en la búsqueda respecto a sus planteamientos de San Cristóbal, no se calculó que dentro del Poder Legislativo estadounidense impera una lógica distinta de poder a diferencia del Congreso legislativo mexicano.

De tal manera, una aprobación de reforma migratoria en Estados Unidos requiere una estrategia que involucre necesariamente el costo y posicionamiento electoral de apoyo o no de la población migrante hacia el legislador estadounidense, quien en principio responde a la inmediatez electoral.

Aún más difícil resulta encontrar puntos de convergencia e intereses donde ambas naciones se identifiquen en una negociación donde ambas resulten beneficiadas aun en un contexto de asimetría, de otra manera las posibilidades se verán acotadas.

Propiamente, durante el intento foxista de un acuerdo migratorio con Estados Unidos, no existió o no se podría hablar de una negociación *bis a bis*, aunque resultó posible realizar un planteamiento serio y ambicioso al vecino del norte sobre el tema, se deben crear condiciones en México a nivel interno que pongan en mejor posición al Estado para una posible diálogo con el vecino del norte.

No obstante, al no existir posibilidad de negociación, México se convirtió en el actor más sensible, debido a que mientras la delegación mexicana apostó todo su capital político al ansiado acuerdo, y se esperaba como el éxito en materia de política exterior mexicana para Estados Unidos constituía un tema dentro de muchos otros aun sin 11S, y eso no se cambia con buenas intenciones.

Al revisar la política exterior de México de manera histórica se mostró que de manera paulatina se fueron realizando adecuaciones a los principios de política exterior, antes del periodo foxista, y por ende la opinión pública mexicana no identificó, como pérdida de soberanía la búsqueda de un acuerdo migratorio con los Estados Unidos, máxime que entre las prioridades para la sociedad mexicana en asuntos internacionales es la protección de mexicanos en el exterior.

Por otra parte, la política exterior de México al carecer de una política migratoria de Estado durante la administración de Vicente Fox, se observó como una política de gobierno donde se existió un activismo importante pero cuyo carácter estuvo determinado por una retórica discursiva que tenía como principal eje la personalidad del mandatario mexicano.

De tal manera, se presentó al gobierno de la oposición con una legitimidad democrática que intentó que fuera un *plus* para su gobierno y una carta de presentación y negociación con Estados Unidos que al final resultó en lo que no fue. Es decir, la legitimidad se desgastó en el ejercicio del poder dentro y fuera de México.

La búsqueda de un entendimiento en asuntos migratorios entre México y Estados Unidos requiere un espacio con una agenda de diálogo donde converjan los intereses de ambas naciones pero también de otros actores no gubernamentales como los propios migrantes.

Aun cuando esta investigación no tuvo como eje central el liderazgo foxista tanto en campaña como en los primeros años de su administración o la falta de él hacia los últimos años de su periodo gubernamental. Buena parte del gobierno giró alrededor de la personalidad del presidente, y no en sus acciones concretas de gobierno, es decir el

sexenio debe convertirse en una experiencia para los mexicanos donde la sociedad también comience a evaluar con criterios objetivos y no con adjetivos.

Durante la administración foxista no fue caracterizada por una relación directa con la ciudadanía, en otras palabras como muchos aspectos de su gestión, se distinguió una visión popular de la democracia que cuando el voto popular favorece es suficiente, que con la libertad de expresión y organización se tiene una democracia funcional, y no como una relación entre el gobierno y los ciudadanos dentro de un sistema político complejo que permite y crea canales de comunicación y participación política de los ciudadanos hacia el Estado en cuyo líder está el crear dichas condiciones, y no cabría la declaración del primer mandatario mexicano *“hay cosas que el presidente es el último en enterarse”* o *“¿y. yo por qué?”*

Desde la perspectiva de México se deberá seguir procurando la seguridad de los mexicanos en el exterior por todos los medios posibles; de particular importancia es consolidar al Estado mexicano como garante de los derechos humanos de los inmigrantes centroamericanos en su paso por México; Otra tarea, será seguir creando condiciones para evitar la salida de mexicanos y continuar trabajando con Estados Unidos en una relación estratégica donde la migración no sea un eje central, sino un apartado y una carta de negociación.

Desde mi perspectiva como mexicano, la migración es un fenómeno que nace en México, y que si bien contribuye con fuerza de trabajo en Estados Unidos, es y seguirá siendo un reto para nuestro país. Asimismo, México debe ser ejemplo de seguridad para cualquier inmigrante formal o no, sería preocupante que se repitieran hechos como los ocurridos en San Fernando, Tamaulipas en el año 2011.

Por otra parte, el Estado debe garantizar un crecimiento económico que brinde mejores oportunidades de empleo, con el objetivo de que la decisión de migrar sea personal y no por condiciones económicas desfavorables. Por último, como muchos temas en México, la migración no puede estar supeditada a tiempos electorales de los partidos o una politización de juegos electorales, es necesaria una visión de Estado sin importar el gobierno en funciones.

Finalmente, la investigación que se finaliza y mi paso por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla permitieron consolidar una visión de la política exterior de México en asuntos migratorios, por ello sirva este trabajo de reconocimiento a todas aquellas mujeres y hombres que van a otro lugar en búsqueda de mejores oportunidades.

Bibliografía

- Alarcón, Rafael, “Hacia la construcción de una política de emigración en México”, en Carlos Gonzáles Gutiérrez, (coord.) *Relaciones Estado –diáspora: aproximaciones desde cuatro continentes*. Tomo I, México, Instituto de los Mexicanos en el Exterior, Secretaría de Relaciones Exteriores, Miguel Ángel Porrúa, 2006.
- Alba, Francisco, “¿Nuevas estrategias frente a la migración México–Estados Unidos?”, en Gustavo Vera Cánovas, (coord.), *Alcances y límites de la política exterior de México ante el nuevo escenario internacional: ensayos en honor de Mario Ojeda.1ª ed.*, México, El Colegio de México, 2009.
- , “La política migratoria después de IRCA”, en *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 14, núm. 1, enero–abril, 1999, pp. 11–37.
- Aguayo, Sergio, *Vuelta en U. Guía para entender y reactivar la democracia estancada*. México, Taurus, 2010.
- , *Almanaque México–Estados Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica, 2005.
- Biblioteca Benjamín Franklin, *Reuniones presidenciales México–Estados Unidos*. Disponible en: <<http://www.usembassy-mexico.gov/bbf/bfVisitasPresidenciales.pdf>>.
- Borja Tamayo, Arturo, *Interdependencia, cooperación y globalismo*. Ensayos escogidos de Robert O. Keohane, México, CIDE, 2009.
- Bustamante, Jorge A. “Undocumented Migration and National Security”, en George W. Bush, *Fact Sheet: The Secure Fence Act of 2006*, Disponible: <<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2006/10/20061026-1.html>>.
- Calderón, Chelius Leticia, y Nayamín Martínez Cossío, “La democracia incompleta: La lucha de los mexicanos por el voto en el exterior”, en Leticia Calderón Chelius (coord.), *Votar en la distancia. La extensión de los derechos políticos a migrantes, experiencias comparadas*, México, Instituto Mora, 2003.
- , *Más allá de las fronteras: Migración y Política transnacional, elementos para una reflexión teórica*, s/f.
- Cardoso, Lawrence A., “La repatriación de braceros en época de Obregón –1920–1923”. Disponible en: <http://biblio-codex.colmex.mx/exlibris/aleph/a21_1/apache_media/FILV4RSSRJEI8NTT1XFH5E77HI94X2.pdf>.
- Castañeda, Jorge G., “Los ejes de la política exterior de México”, *Nexos*, vol. XXIII, núm., 288, diciembre 2001.

- Castañeda, Jorge G., y Douglas S. Massey, “Un adiós a la migra”, en *Nexos*, 8, 1 de septiembre, 2012. Disponible en: <<http://www.nexos.com.mx/?p=14963>>
- Chacón, Susana, “Hacia una agenda de Política Exterior de México para el periodo 2006–2012”, en Carlos Uscanga (coord.), *Escenarios de la política exterior de México. Puntos de reflexión*, México, UNAM, Plaza y Valdés, 2008.
- , “Política migratoria: Proceso negociador 1947–1954”, en *Foro Internacional*, El Colegio de México, vol. XLIX, núm. 3, julio–septiembre, 2009, p. 518–558.
- Chabat, Jorge, “La nueva agenda internacional y la política exterior mexicana”, en *La política exterior de México. Enfoques para su análisis*, México, Instituto Matías Romero, Centro de Estudios Internacionales: El Colegio de México, 1997.
- , “La política exterior mexicana después del TLCAN: los instrumentos de la interdependencia”, en Rodolfo O. de la Garza, Y Jesús Velasco (coord.), *México y su interacción con el sistema político estadounidense*, México, CIDE, Miguel Ángel Porrúa, 2000.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en: <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdfpp>>.
- Córdova, Arnaldo, “Partidocracia, “aquí sólo los partidos se reparten el pastel del poder y los ciudadanos se van al demonio”, *La Jornada*. Disponible en: <<http://www.jornada.unam.mx/2007/12/16/index.php?section=opinion&article=015a1pol>>.
- Cornelius, Wayne A., “Una década experimentando con una política. Control de la inmigración no deseada”, en Enriqueta Cabrera (comp.), *Desafíos de la Migración. Saldos de la relación México–Estados Unidos*, México, Planeta.2008
- Cosío Villegas, Daniel, *El sistema político mexicano. Las posibilidades de cambio*, Cuadernos de Joaquín Mortiz, México, 1975.
- Covarrubias, Velasco, Ana, “Los principios de política exterior de México”, en Jorge Schiavon, Daniela Spenser, y Mario Vázquez Olivera (eds.), *En busca de una nación soberana: relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX*, México, CIDE, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2006.
- , *Cambio de siglo: la política exterior de la apertura económica y política*, México, El Colegio de México, Tomo IX Colección México y el mundo. Historia de sus relaciones internacionales Blanca Torres (coord.), 2010.
- , “La política exterior “Activa” una vez más”, en *Foro Internacional*, El Colegio de México, vol. XLVIII, núm. 1–2, enero–junio, 2008, pp. 13–34.

- Davidow, Jeffrey, *El Oso y el Puercoespín. Testimonio de un Embajador de Estados Unidos en México*, México, Editorial Grijalbo, 2003.
- De Vega, Mercedes, (coord.), *Historia de las relaciones internacionales de México 1821–2010*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, Dirección General del Acervo Diplomático, 2011.
- Demetrios G. Papademetriou, “El cambio de expectativas en el libre comercio y la migración”, en: *La promesa y realidad del TLCAN*, Washington D.C., Carnegie Endowment for International Peace, 2004.
- Dresser, Denise, “¿Réquiem para un romance? México y Estados Unidos frente a la migración”, en *Desafíos de la migración: saldos de la relación México–Estados Unidos*, Enrique Cabrera, (comp.), Editorial Plantea, México, 2007.
- Durand, Jorge, *Braceros. Las miradas mexicana y estadounidense*, Colección Desarrollo y Migración, México, Miguel Ángel Porrúa, UAZ, Senado de la República LX Legislatura.
- , “Cien años de política migratoria. De traidores a héroes”, *La Jornada*, 23 de noviembre de 2003. Disponible en < <http://www.jornada.unam.mx/2003/11/23/mas-durand.html>>.
- , “Aprender del Programa Bracero”, *La Jornada*, Disponible en: <<http://www.jornada.unam.mx/2009/08/30/opinion/012a1pol>>.
- , “EL programa Bracero (1942–1964). Un balance crítico”, en *Migración y Desarrollo*, Red Internacional de Migración y Desarrollo, núm. 9, segundo semestre, 2007, pp. 27–43.
- , *Política, modelos y patrón migratorio. El trabajo y los trabajadores mexicanos en Estados Unidos*, México, El Colegio de San Luis, 1998.
- , *Programa de trabajadores temporales. Evaluación y análisis del caso mexicano*, SEGOB, CONAPO, México, 2006.
- , “Políticas emigratorias en un contexto de asimetría de poder. El caso mexicano, 1900–2003” en Raúl Delgado Wise y Beatrice Knerr (Coords.) *Contribuciones al análisis de la migración internacional y el desarrollo regional en México*, México, Universidad Autónoma de Zacatecas, Miguel Ángel Porrúa, 2005.
- , “La migración México–Estados Unidos: Propuestas de política pública 2012–2018” en Jorge A. Schiavon y Rafael Velázquez (Editores), *La política exterior de México 2012–2018. Diagnósticos y propuestas*, México, Asociación Mexicana de Estudios Internacionales, A. C. (AMEI), 2012, p. 71.

- Fernández de Castro, Rafael, “Política Exterior”, en *Nexos*, México, enero, 2002. Disponible en: <<http://www.nexos.com.mx/?p=837>>.
- Fernández de Castro, Rafael, “La migración en la mesa de negociación”, en Rafael Fernández de Castro (coord.), en *México en el mundo 2002: cambio y continuidad en la política exterior de México*, México, Ariel, 2002.
- Fernández de Castro, Rafael, y Robert A. Pastor, “Legislaturas nacionales en América del Norte”, en Fernández y Castro y Robert A. Pastor (coord.), *El actor controvertido: el congreso de Estados Unidos y América del Norte*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2001.
- Fernández de Castro, Rafael, y Jorge I. Domínguez, *¿Socios o Adversarios? México–Estados Unidos Hoy*, México, Océano, 2001.
- Fox, Vicente, “Intervención del presidente Vicente Fox Quesada en la sesión especial del Congreso de los Estados Unidos de América”, en *Revista de Política Exterior*, julio–octubre 2001, núm. 64.
- , *Los migrantes mexicanos, “héroes”*, en *La Crónica* 2002. Disponible en: <<http://www.cronica.com.mx/notas/2002/39709html>>.
- , *Primer informe de gobierno*, 2001. Disponible en: <<http://primer.informefox.presidencia.gob.mx/>>.
- García, Griego, Manuel, “Dos tesis sobre seis décadas. La emigración hacia Estados Unidos y la política exterior mexicana”, en Schiavon, Jorge A., Daniela Spenser, y Mario Vázquez Olivera (eds.), *En busca de una nación soberana: relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX*, México, CIDE/Secretaría de Relaciones Exteriores, 2006.
- González, Guadalupe, *Percepciones sociales sobre la migración en México y Estados Unidos: ¿hay espacios para cooperar?*, México, CIDE, 2007, p.9.
- , “Las estrategias de política exterior de México en la era de la globalización”, en *Foro Internacional*, México, El Colegio de México, vol. XLI, núm. 4, (166), octubre–diciembre, 2001, pp. 619–669.
- Heller, Claude, “Los principios de la política exterior a la luz del nuevo contexto internacional”, en Rafael Fernández de Castro (coord.), en *Cambio y continuidad en la política exterior de México*, México, Planeta, 2002.
- Hernández, Alfredo, “El acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN): negociación, contenido y perspectivas”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 46, enero–marzo, 1995, pp. 32–33.
- Herrera, Octavio, y Arturo Santa Cruz, “México en América del Norte, 1920–2010: La semántica de la soberanía”, en Mercedes de la Vega (coord.), *Historia de la relaciones*

internacionales de México, 1821–2010, Volumen 1, América del Norte, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2011.

Keohane, Robert, O., “El Concepto de interdependencia y el análisis de las relaciones asimétricas”, en Blanca Torres (coord.) *Interdependencia ¿un enfoque útil para el análisis de las relaciones México–Estados Unidos?*, México, El Colegio de México, 1990.

Keohane, R. O. y Nye, J. *Poder e Interdependencia. La política mundial en transición*. CIDE, México, 2010.

———, *Trasnational Relations and World Politics*.

Krasner, Stephen D., “Interdependencia simple y obstáculos para la cooperación entre México y Estados Unidos”, en Blanca Torres, (coord.), *Interdependencia ¿Un enfoque útil para el análisis de las relaciones México–Estados Unidos?*, México, El Colegio de México, 1990.

Laveaga R, Rafael, “Mitos y Realidades del Congreso estadounidense”, en *Revista de Política Exterior, México*, núm., 73, febrero 2005.

Massey, Douglas S., Jorge Durand y Nolan J. Malone, “Detrás de la trama. Políticas migratorias entre México y Estados Unidos”, en *Colección América Latina y el Nuevo Orden Mundial*. México: Miguel Ángel Porrúa, UAZ, Cámara de Diputados LIX Legislatura, 2009.

Meyer, Lorenzo, y Josefina Zoraida Vásquez, *México frente a Estados Unidos. Un ensayo histórico, 1776–2000*, México, FCE, 2006.

Moctezuma Longoria, Miguel, “La voz de los actores. Ley migrante y Zacatecas”, en *Migración y Desarrollo*, Red Internacional de Migración y Desarrollo, núm. 1, octubre, 2003, pp. 1–19.

Montaño, Jorge, “México y Estados Unidos: de San Cristóbal a Monterrey” en Rafael Fernández de Castro (coord.), *México en el mundo 2002: cambio y continuidad en la política exterior de México*, México, Ariel, 2002.

Nye Jr., Joseph S., “Interdependence and Interdependence”, en *Foreign Policy*, núm. 22, 1976.

———, *The Paradox of American Power. Why the world’s only superpower can’t go it alone*, Oxford University, United States of America.

———, *The future of power*, Public Affairs, Nueva York, 2011.

Ojeda, Mario, *Alcances y Límites de la política exterior de México*, México, 1976.

- Rico, Carlos, *La Frontera Mexicano–Norteamericana, la Retórica de la “interdependencia” y el Problema de las asimetrías*, México, CIDE, 1979.
- , “Cooperación, Conflicto, e Interdependencia: Algunos elementos para el debate”, en Blanca Torres (coord.), *Interdependencia ¿Un enfoque útil para el análisis de las relaciones México–Estados Unidos?*, México, El Colegio de México, 1990.
- Román, José A., “Por un poco de “ignorancia” se exige al gobierno a censurar a EU: Derbez” en *La Jornada*, 10 de febrero de 2006. Disponible en: <<http://www.jornada.unam.mx/2006/02/10/index.php?section=politica&article=020n1pol>>.
- Ross, Raúl. *Los mexicanos y voto sin fronteras*, UAS, 1999.
- Ruiz Pérez, Andrés, “Los factores internos de la política exterior mexicana: los sexenios de Carlos Salinas y Vicente Fox”, en *Foro Internacional*, México, El Colegio de México, vol. 51, núm. 2, (204), abril–junio, 2011.
- Salazar, Ana María, *De Montessori*, El Universal, 15 de septiembre de 2006. Disponible en: <<http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/35448.html>>
- Secretaría de Relaciones Exteriores, *Mecanismo de Enlace Fronterizo*. Disponible en <<http://cónsulmex.sre.gob.mx/laredo/index.php/mecanismo-de-enlace-fronterizo>>.
- , *México frente al fenómeno migratorio*. Disponible en: <<http://www.sre.gob.mx/eventos/fenomenomigratorio.htm>>.
- , “Acuerdo por el que se establecen los lineamientos para la participación de las organizaciones de la sociedad civil en temas de política exterior”, en *Diario Oficial de la Federación*, (DOF), 2 de marzo de 2005. Disponible en: <<http://2006-2012.sre.gob.mx/images/stories/marconormativodoc/acuer23.pdf>>.
- Schiavon, Jorge, A., “Estabilidad y Seguridad a cambio de autonomía”, en Jorge A. Schiavon, Daniela Spenser, y Mario Vázquez Olivera (eds.), *En busca de una nación soberana: relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX*”, México, CIDE, Secretaría de Relaciones 2006.
- , “Opinión pública, preferencias y política exterior: México ante el mundo”, en Humberto Garza Elizondo (Editor), *Paradigmas y paradojas de la política exterior de México 2000–2006*, México, El Colegio de México, CIDE, 2010.
- Tuirán, Rodolfo, y José Luis Ávila, “La migración México–Estados Unidos, 1940–2010”, en Francisco Alba, Manuel Ángel Castillo y Gustavo Verduzco (coord.), *Migraciones Internacionales, Los grandes Problemas de México vol. III*, México, El Colegio de México, 2010, p. 520.

- Tuirán, Rodolfo, “La reforma pendiente”, en *Migraciones Internacionales*, El Colegio de la Frontera Norte, vol. 3, núm. 4, julio–diciembre, 2006, pp. 161–173.
- Uribe Vargas, Luz María, Telésforo Ramírez y Rodrigo Labarthe, *Índices de intensidad migratoria México–Estados Unidos 2010*, 1Ed., México, Consejo Nacional de Población. Disponible en: <http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/intensidad_migratoria/pdf/Migracion_Mex_EU.pdf>.
- Valverde, Miguel Ángel, “Las relaciones México–Estados Unidos en el sexenio de Zedillo” en, *Foro Internacional*, vol. 61, núm. 4, octubre–diciembre, 2001.
- Velazco Grajales, Jesús, “Acuerdo migratorio la debilidad de la esperanza”, en Humberto Garza Elizondo (editor), *Paradigmas y Paradojas de la Política Exterior de México 2000–2006*, México, El Colegio de México, 2010.
- Velázquez Flores, Rafael, Factores, *Bases y fundamentos de la política exterior de México*, México, Universidad del Mar/Plaza y Valdés, 2007.
- , “La relación entre el Ejecutivo y el Congreso en materia de política exterior durante el sexenio de Vicente Fox: ¿cooperación o conflicto?”, en *Política y Gobierno*, vol. XV, núm. 1, I Semestre de 2008, pp. 113–158.
- Verea Campos, Mónica, “Tendencias conservadoras y el impacto en la política migratoria estadounidense”, en Mónica Verea C. y Silvia Núñez G. (coord.), *Estados Unidos y Canadá. ¿Signos conservadores hacia el siglo XXI?*, México, CISAN–UNAM, 1999.