

**CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES  
EL COLEGIO DE MÉXICO**



**CAMBIOS EN LA POLÍTICA MIGRATORIA MEXICANA  
EN EL MARCO DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA  
RELACIÓN MÉXICO-ESTADOS UNIDOS (1982-2000)**

**TESIS QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN  
RELACIONES INTERNACIONALES PRESENTA**

**QUETZALLI KALINKA PADILLA DULCHÉ**

**MÉXICO, D.F.  
ENERO, 2002**

**Dedico esta tesis a la memoria de  
Mi amigo Ricardo**

**“Por lo que aprendí a través de ti  
viviré eternamente agradecida”**

## Agradecimientos

Quiero expresar mi más sincero agradecimiento a las siguientes personas:

A mi director de tesis, el profesor Humberto Garza, por su ayuda oportuna, profesional y acertada, pero sobre todo por su apoyo y sus comentarios que me motivaron a seguir trabajando y me ayudaron a entender que hacer una tesis sí vale la pena.

A la profesora Mónica Vereá Campos y al profesor Francisco Alba por las valiosas entrevistas que me concedieron, y a este último también, por la asesoría que tan gentilmente me brindó.

A la profesora Soledad Loaeza y al profesor Carlos Alba por la ayuda prestada para la realización de esta tesis.

A Eliana Kaimowitz, Henio Hoyo, María Rubí, Silvia Díaz y Alejandro Basáñez, por la útil información que tan generosamente me proporcionaron.

A mis padres, Guillermina y Manuel, por todo su apoyo, comprensión y paciencia.

A mi hermano Henoc, por todas sus muestras de cariño.

A mi hermana Yazmín, por dejarme entrar en su vida y por su compañía.

A mi amiga Marusia, por las largas pláticas que me alentaron a seguir adelante en el año que compartimos en Los Viveros.

A todos los amigos con los que compartí la hora de las comidas en el Colmex durante los meses que duró esta investigación, por hacer más llevadero el tiempo de trabajo: especialmente a Natalia, Lucero, Andrea, Alexandra, José Carlos, Alejandro, Johannes, Froylán, Javier, Roselí, Myrna y Víctor.

A lo largo de toda mi formación académica, especialmente durante mi estancia en el Colmex, he contado con el apoyo y cariño de muchas personas que pueden dividirse en dos grupos (amistades y familia). clasificación un tanto errónea, ya que he tenido la fortuna de contar con amigos a los que también me une un lazo sanguíneo y hermanos que lo son por mutua elección. A todos ustedes, gracias por lo que hemos compartido.

# ÍNDICE

	Pág.
<b>Siglas</b>	1
<b>Introducción</b>	3
<b>Una breve revisión teórica</b>	14
Enfoques sobre la interdependencia	15
Cooperación internacional e instituciones	21
El estudio de la política interna y su relación con la política exterior	26
<b>Capítulo 1: La institucionalización de la relación bilateral México-Estados Unidos</b>	31
1.1 El acercamiento de México con Estados Unidos	32
1.1.1 Las relaciones México-Estados Unidos desde 1822 hasta 1982	33
1.1.1.1 Las bases de la relación	35
1.1.1.2 Cooperación durante la Segunda Guerra Mundial	37
1.1.1.3 El enfriamiento de la relación	39
1.1.2 Las relaciones México-Estados Unidos en el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988)	44
1.1.2.1 El cambio de modelo económico	44
1.1.2.2 La política exterior de Miguel de la Madrid	47
1.1.2.3 Las relaciones mexicano-norteamericanas: entre la disidencia y el acuerdo	49
1.2 Institucionalización de la relación bilateral México-Estados Unidos en el marco del TLCAN	55
1.2.1 Las relaciones México-Estados Unidos en el sexenio de Carlos Salinas (1988-1994)	56
1.2.1.1 El fin de la Guerra Fría y sus consecuencias para México	58
1.2.1.2 La política exterior de Carlos Salinas	60
1.2.1.3 El significado del TLCAN para las relaciones México-Estados Unidos	65

1.2.2 Las relaciones México-Estados Unidos en el sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000)	72
1.2.2.1 La crisis de principios de sexenio	74
1.2.2.2 La política exterior de Ernesto Zedillo	77
1.2.2.3 Las relaciones mexicano-norteamericanas: ¿acercamiento o dependencia?	82
<b>Capítulo 2: La evolución de la política migratoria mexicana antes del TLCAN</b>	<b>87</b>
2.1 Iniciativas y reacciones: las políticas mexicanas y estadounidenses ante la migración de mexicanos a Estados Unidos	89
2.1.1 Los orígenes	90
2.1.2 El Programa Bracero	93
2.1.3 La postura del gobierno mexicano al término del Programa Bracero	98
2.1.4 Acciones del gobierno mexicano entre 1975 y 1986	103
2.1.5 Propuestas del gobierno estadounidense: el camino hacia la Ley de Reforma y Control de Inmigración (IRCA)	106
2.1.6 IRCA	108
2.1.7 Las consecuencias de IRCA en la política migratoria mexicana	110
2.2 Cambios en las percepciones y actitudes frente al fenómeno migratorio	113
2.2.1 El debate en materia migratoria y el final de “la política de no tener una política”	115
2.2.2 La negociación del TLCAN	117
2.2.3 La nueva visión binacional	120
<b>Capítulo 3: La política migratoria mexicana después del TLCAN</b>	<b>126</b>
3.1 Nuevas herramientas de la política migratoria mexicana	127
3.1.1 El acercamiento entre el gobierno de México y la comunidad mexicana en Estados Unidos	129
3.1.1.1 la comunidad mexicana y su significado para las relaciones entre México y Estados Unidos	133
3.1.1.2 El Programa de las Comunidades Mexicanas en el Exterior	135
3.1.2 Esfuerzos del gobierno mexicano en el ámbito multilateral	139
3.2 Los mecanismos bilaterales en materia migratoria	141

3.2.1 El marco legal del programa bilateral	144
3.2.1.1 Memorándum de Entendimiento sobre Protección Consular de Nacionales de México y de Estados Unidos	146
3.2.1.2 Las reuniones presidenciales y la Declaración Presidencial Conjunta sobre Migración y Frontera	150
3.2.1.3 Memorándum de Entendimiento sobre los Mecanismos de Consulta al Interior	154
3.2.1.4 Memorándum de Entendimiento CONAPO-SIN	155
3.2.1.5 Memorándum de Entendimiento contra la Violencia Fronteriza y Lineamientos del Mecanismo de Revisión sobre Violencia Fronteriza	157
3.2.2 Las instituciones bilaterales en materia migratoria	160
3.2.2.1 La Comisión Binacional	163
3.2.2.2 Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares de la Comisión Binacional	167
3.2.2.3 Mecanismos de Enlace para Asuntos Fronterizos y Visión de la Nueva Frontera para el Siglo XIX	171
3.2.2.4 Mecanismos de Consulta sobre las actividades del SIN y sobre Protección Consular	174
3.2.2.5 Conferencia de Gobernadores del Golfo de México y Conferencia Anual de Gobernadores Fronterizos	176
<b>Consideraciones finales</b>	<b>180</b>
<b>Presente y futuro de la política migratoria mexicana</b>	<b>192</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>208</b>
Artículos	208
Libros	216
Documentos	220
Otras fuentes	222
Bibliografía consultada	224
Artículos	224
Libros	227
<b>Anexos</b>	<b>229</b>
2.1 Principales periodos históricos en la migración de mexicanos a los Estados Unidos	229
2.2 Índice de la legislación migratoria de Estados Unidos	232
2.3 Historia de la legislación migratoria de México	236

## **SIGLAS**

<b>AEDPA (por sus siglas en inglés)</b>	<b>Antiterrorism and Effective Death Penalty Act (Ley de Antiterrorismo y Pena de Muerte Efectiva)</b>
<b>APEC (por sus siglas en inglés)</b>	<b>Asia Pacific Economic Cooperation (Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico)</b>
<b>BDI</b>	<b>Banco de Disputas Internacionales</b>
<b>BANDAN</b>	<b>Banco de Desarrollo para América del Norte</b>
<b>COCEF</b>	<b>Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza</b>
<b>CONAPO</b>	<b>Consejo Nacional de Población</b>
<b>DEA (por sus siglas en inglés)</b>	<b>Drug Enforcement Agency (Agencia para el Control de las Drogas en E.U.)</b>
<b>FMI</b>	<b>Fondo Monetario Internacional</b>
<b>GATT (por sus siglas en inglés)</b>	<b>General Agreement on Tariffs and Trade (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio)</b>
<b>INM</b>	<b>Instituto Nacional de Migración</b>
<b>IIRIRA (por sus siglas en inglés)</b>	<b>Illegal Immigration Reform and Responsibility Act (Ley de Reforma de Inmigración Ilegal y Responsabilidad del Inmigrante)</b>
<b>IRCA (por sus siglas en inglés)</b>	<b>Immigration Reform and Control Act (Ley de Reforma y Control de Inmigración de 1986)</b>
<b>OCDE</b>	<b>Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico</b>
<b>OEA</b>	<b>Organización de Estados Americanos</b>
<b>OMC</b>	<b>Organización Mundial de Comercio</b>
<b>ONG</b>	<b>Organizaciones no gubernamentales</b>
<b>ONU</b>	<b>Organización de Naciones Unidas</b>

PAN	Partido Acción Nacional
PCME	Programa de las Comunidades Mexicanas en el Exterior
PIB	Producto Interno Bruto
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRWORA(por sus siglas en inglés)	Personal Responsibility and Work Opportunity Act (Ley de Oportunidad de Trabajo y Responsabilidad Personal)
RAW (por sus siglas en inglés)	Replacement Agricultural Workers (Trabajadores agrícolas complementarios)
SAW (por sus siglas en inglés)	Special Agricultural Workers (Programa especial para trabajadores agrícolas)
SCIRP (por sus siglas en inglés)	Select Commission on Immigration and Refugee Policy (Comisión Especial para Políticas de Inmigración y Refugiados)
SEGOB	Secretaría de Gobernación de México
SIN (INS, por sus siglas en inglés)	Servicio de Inmigración y Naturalización (Immigration and Naturalization Service)
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores de México
TLCAN	Tratado de Libre Comercio para América del Norte
TLCUEM	Tratado de Libre Comercio México-Unión Europea
UNCTAD (por sus siglas en inglés)	United Nations Conference on Trade and Development (Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo)

## Introducción

La migración de mexicanos a los Estados Unidos comenzó hace ya cerca de dos siglos, cuando estos dos países se convirtieron en naciones independientes.<sup>1</sup> A partir de entonces, cada uno de los dos gobiernos fue estableciendo políticas y leyes para tratar de regular esta migración.<sup>2</sup> A pesar de que estas medidas se tomaban, en gran parte, de manera unilateral y sin consultar o tomar en cuenta al otro gobierno, existieron, en distintas épocas, momentos de cooperación, en diversos grados y aspectos, en la materia. Asimismo, hubo un componente reactivo en las políticas, principalmente por parte de México quien más que presentar iniciativas, intentaba responder a las acciones estadounidenses, o bien aminorar los efectos relacionadas con ellas.

Hay dos razones generales que explican el comportamiento del gobierno mexicano. En primer lugar, desde el comienzo de las relaciones entre México y Estados Unidos, existió una evidente desigualdad en las capacidades de sus gobiernos para alcanzar sus objetivos. En segundo lugar, dado que el flujo migratorio se originaba en México, como consecuencia de diversos factores, era Estados Unidos, el país receptor, el que tenía el poder para decidir qué medidas aplicar para evitar el paso de migrantes por su frontera sur

---

<sup>1</sup> Aunque es difícil situar una fecha para hablar de migración México-Estados Unidos se puede partir de 1848 cuando se lleva a cabo la firma del Tratado de Guadalupe-Hidalgo mediante el cual México pierde gran parte de su territorio y su población, ya que mucha gente permaneció en Estados Unidos al quedar establecida la nueva frontera entre los dos países.

<sup>2</sup> A pesar de que, en general, en este estudio se estará hablando de la emigración de mexicanos a los Estados Unidos, se utilizan los términos migración y migrante(s) debido a que se refieren a un flujo circular. Es decir en muchas ocasiones una persona emigra al país del norte.

y para aminorar los problemas derivados de ello. Por esto, durante buena parte del siglo XIX y XX cada país tuvo una política migratoria unilateral, e incluso contrapuesta en sus intereses, que se caracterizó, básicamente, por ser propositiva del lado norteamericano y reactiva en el mexicano.<sup>3</sup>

Además, la política migratoria mexicana, durante buena parte del siglo XX se caracterizó por ser pasiva, en cuanto a los intereses que perseguía y la forma de buscar realizarlos. Las prioridades para el gobierno mexicano en materia de migración, durante ese periodo, eran el disminuir el flujo migratorio, por un lado, y proteger los derechos de los mexicanos en Estados Unidos, por otro. En el primer caso, no se llevaron a cabo políticas específicas, sino más bien se procuró formular programas de desarrollo económico, ya que se pensaba que si la situación económica cambiaba de tal forma que permitiera mejores condiciones de vida a los mexicanos, esto promovería la permanencia de estos en el país. En el segundo caso, se puso especial énfasis en la labor de protección consular. Por esto, dicha actitud del gobierno mexicano fue definida por los estudiosos del tema como “la política de no tener política”, término que reflejó su naturaleza, sobre todo a partir de la desaparición del Programa Bracero.<sup>4</sup>

---

temporalmente, en busca de mejores salarios y condiciones de vida, y tras un periodo de trabajo en suelo norteamericano, regresa a su comunidad de origen.

<sup>3</sup> Por política migratoria entiendo las acciones tomadas por el gobierno mexicano para enfrentar la emigración de sus nacionales hacia el país vecino y por el gobierno estadounidense para controlar la inmigración de extranjeros en su territorio. Se denomina de esa forma y no política emigratoria, dada la complejidad del fenómeno que se estudia.

<sup>4</sup> Este término fue acuñado por Manuel García y Griego en 1986, pero posteriormente fue utilizado por otros académicos. Para Francisco Alba, el periodo de “la no política” abarca desde mediados de los años setenta hasta mediados de los ochenta, antes de que apareciera la IRCA en 1986 (entrevista realizada en El Colegio de México, México, D.F., el 31 de octubre del 2001). Este tema será analizado en la primera parte del capítulo 2.

No obstante, a partir de la década de los noventa, varias circunstancias, internacionales y dentro de los dos países, promovieron un cambio en la forma de regular el problema migratorio, en ambos lados de la frontera.<sup>5</sup> México pasó de tener una actitud más bien contemplativa del éxodo de mexicanos hacia el país del norte, a una de mayor innovación y búsqueda de cooperación con el gobierno estadounidense.<sup>6</sup> Asimismo, en Estados Unidos ocurrió un cambio de actitud con respecto a la naturaleza del fenómeno migratorio y comenzaron a promoverse diversos canales de cooperación con el gobierno de México.

El tema central de este trabajo es la evolución de la política mexicana en relación a la emigración, legal o indocumentada, de sus nacionales a Estados Unidos a partir del sexenio de Miguel de la Madrid. La migración de mexicanos al país del norte es un tema con implicaciones tanto para la política interna como para la política exterior de México, dado que sus efectos son numerosos y ocurren en distintos niveles y áreas.<sup>7</sup> Su estudio es, por lo tanto, amplio y complejo y puede ser abordado desde diversas perspectivas. Por

---

<sup>5</sup> De aquí en adelante, al hablar de migración, fenómeno migratorio, problemática migratoria, flujo migratorio, y otros conceptos relacionados, me referiré exclusivamente a la migración de nacionales mexicanos que cruzan la frontera del norte, de manera legal o clandestina, con la intención de establecerse para trabajar temporal o definitivamente en el territorio de los Estados Unidos.

<sup>6</sup> Entiéndase como cooperación la acción conjunta de varios actores en la búsqueda de un objetivo en común.

<sup>7</sup> La política exterior de un país puede ser definida como "el conjunto de políticas, decisiones y acciones, que integran un cuerpo de doctrina coherente y consistente, basado en principios, claros, sólidos e inmutables, forjados a través de su evolución y experiencia histórica [...]; por el que cada Estado, u otro actor o sujeto de la sociedad internacional, define su conducta y establece metas y cursos de acción en todos los campos y cuestiones que trascienden sus fronteras o que pueden repercutir en el interior de las suyas; y que es aplicado sistemáticamente con el objeto de encauzar y aprovechar el entorno internacional para el mejor cumplimiento de los objetivos trazados en aras del bien general de la nación y su desarrollo durable, así como el mantenimiento de relaciones armoniosas con el exterior" (Edmundo Hernández Vela Salgado, Diccionario de política internacional, México, Porrúa, 5ta ed. corregida y aumentada, 1999, p. 607).

ejemplo, hay múltiples estudios que buscan explicar sus causas y consecuencias, sus costos y beneficios tanto para México como para Estados Unidos, las características de los migrantes y sus cambios a través del tiempo, los problemas derivados del fenómeno migratorio y la forma en que se han abordado. Es precisamente este último aspecto, el de las soluciones propuestas para aminorar o eliminar los conflictos relacionados con la migración, el que nos ocupa básicamente en este estudio.

Siendo la política migratoria mexicana uno de los temas centrales de política exterior, es inevitable incorporar el análisis de los factores externos que afectan y moldean dicha política. Estos incluyen a su contraparte norteamericana —es decir, el estudio de la política migratoria y la política exterior de los Estados Unidos— y las circunstancias internacionales que condicionan la formulación de la política exterior mexicana.

La migración de mexicanos a los Estados Unidos es un asunto prioritario para México debido a que sus implicaciones son múltiples. En primer lugar, esta migración se considera como una pérdida de recursos humanos para el país.<sup>8</sup> En segundo lugar, es un deber gubernamental proteger los intereses de los nacionales tanto dentro como fuera del territorio. Por último, es también un tema primordial para la relación bilateral México-Estados Unidos —que es, sin duda alguna, la relación más importante que México tiene con cualquier otro Estado.

Hay otros temas relacionados que se abordan de manera simultánea en este trabajo. El primero de ellos es la institucionalización de la relación bilateral México-

---

<sup>8</sup> Aunque ésta es la principal idea defendida por funcionarios gubernamentales, también se ha reconocido que la migración de mexicanos a Estados Unidos ha servido como una "válvula de escape" para los problemas económicos de nuestro país, principalmente al brindar fuentes de trabajo a nuestra mano de obra y también por las numerosas divisas que entran al país a través de las remesas que mandan los migrantes a sus familias en México.

Estados Unidos. Por institucionalización se entiende el proceso mediante el cual se establecen reglas, organizaciones y métodos que dictan instrucciones claras a seguir por actores determinados, mejorando la confianza y reduciendo la incertidumbre de los participantes e incentivando la cooperación entre ellos. Como veremos a lo largo de la tesis, a comienzos de los años noventa se inició un proceso de institucionalización de las relaciones mexicano-norteamericanas enmarcadas por la negociación y puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN). Esto promovió la cooperación entre México y Estados Unidos en varios temas, incluido el migratorio, lo que a su vez tendría importantes efectos en la naturaleza de la política migratoria mexicana.

Dentro del análisis de la política migratoria, se estudiará también a los actores que participan en la toma de decisiones. Con esto se espera contribuir a un mejor entendimiento, en torno a un caso específico, de cómo se formula y ejerce la política con la que México se relaciona con el exterior. Un concepto recurrente al hablar de la planeación e instauración de políticas, es el de coordinación, entendida como la conjunción de esfuerzos tendientes a un propósito determinado, en este caso, la formulación y el ejercicio de la política exterior. En este sentido, se analizará en qué medida ha cambiado la forma en que se coordinan las dependencias gubernamentales involucradas en el tema migratorio, a partir de la institucionalización de las políticas referidas a esa área

Esta tesis tiene como objetivo estudiar la evolución de las políticas que el gobierno de México ha instituido para regular la migración de sus nacionales a los Estados Unidos. Asimismo, se pretende conocer en qué medida la institucionalización originada a partir del TLCAN ha abierto canales de cooperación entre México y Estados Unidos en el tema

migratorio y si dicha cooperación ha facilitado la administración del fenómeno migratorio y la implementación de políticas en la materia.

Por último, se pretende estudiar el marco para la toma de decisiones en la política migratoria mexicana. Es decir, el contexto en el que se realiza este proceso, el cual incluye, tanto las condiciones nacionales como internacionales, los lineamientos de política exterior del momento, las prioridades o preocupaciones de los gobiernos en turno y los patrones de conducta de los funcionarios públicos. Es importante aclarar que no se evaluará el proceso de toma de decisiones en sí —es decir, no se analizara cómo o por qué se adoptó una decisión en particular— sino que se explicarán los condicionantes que sirven de referencia para la toma de decisiones en el tema migratorio.

La tesis está dividida en tres capítulos. El capítulo uno ofrece un breve análisis de la relación bilateral México-Estados Unidos, centrandó la atención en los últimos tres sexenios. Su objetivo es explicar la evolución de la relación a través de este periodo, haciendo énfasis en los momentos de conflicto y cooperación, en el cambio de actitud de los gobiernos de ambos países con respecto al otro y en la institucionalización de los contactos entre las dos naciones. En la primera parte del capítulo se pone especial atención a la forma en que México y Estados Unidos fueron acercándose, en diversos aspectos, a partir de 1982, principalmente gracias a la apertura de la economía mexicana durante el gobierno de Miguel de la Madrid. La segunda parte busca destacar los efectos de la negociación y la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio para América del Norte, durante el sexenio de Salinas de Gortari (en el que se crearon diversas instituciones para regular los contactos entre los dos países) y en el sexenio de Ernesto Zedillo (durante el cuál se continuaron apreciando los efectos del TLCAN en la formulación de la política

exterior mexicana y en la definición de las relaciones mexicano-americanas). Dado que la política migratoria mexicana es un proceso con repercusiones significativas en el ámbito externo y que involucra a los Estados Unidos, como ya se explicó, es primordial conocer la evolución de las relaciones mexicano-norteamericanas. Por lo tanto, este capítulo brinda el contexto necesario para poder estudiar la evolución de la política migratoria mexicana.

En el capítulo dos se estudian las características de la política migratoria mexicana y sus cambios a través del tiempo. Sin embargo, esta política ha estado íntimamente ligada a lo que sucede en los Estados Unidos, por lo que no puede ser estudiada de manera aislada. Por lo tanto, la primera parte del capítulo está dedicada al estudio cronológico de las políticas mexicanas y estadounidenses en relación a la migración de mexicanos a los Estados Unidos. Se estudian tanto los momentos de conflicto como de cooperación en la materia entre ambos países. En segunda parte del capítulo se explican los cambios en las percepciones de ambos lados de la frontera acerca del fenómeno migratorio y su impacto en la política mexicana en el tema. Se busca mostrar que a pesar de las transformaciones, la política migratoria mexicana sigue siendo una política con referencia obligada a los Estados Unidos, ya que aunque se ha abandonado, en parte, el componente reactivo, es un fenómeno “compartido” en muchos sentidos.

El capítulo tres se ocupa de analizar la naturaleza de la política migratoria mexicana posterior a la entrada en vigor del TLCAN, con respecto a la continuidad y cambio de “la política de no tener política” a partir de la cooperación mexicano-norteamericano en el tema migratorio. En primer lugar, se busca entender las nuevas herramientas que México ha utilizado para promover sus intereses en esta área de política exterior en los ámbitos unilateral y multilateral. La segunda parte del capítulo está

dedicada a estudiar los mecanismos que México y Estados Unidos han creado conjuntamente para administrar los problemas derivados de la migración. Se hace un breve análisis del origen, estructura y funciones de cada uno de los mecanismos. Este apartado tiene como objetivo analizar la posible existencia de un programa migratorio compartido por los gobiernos de México y los Estados Unidos. Es decir, se estudia la medida en la que México ha comenzado a cooperar con los Estados Unidos de una forma más institucionalizada. También se explora la forma en que los mecanismos creados para buscar soluciones al problema migratorio facilitan los contactos entre los funcionarios de los dos gobiernos, el intercambio de información, proveen de un marco legal y aumentan la confianza entre los dos países. Es muy importante aclarar que no se evalúan los resultados que dichos mecanismos han tenido en la resolución de los problemas derivados de la migración. Se parte del supuesto de que la institucionalización es un primer paso para una mejor administración del fenómeno citado, mas no se busca medir el alcance de este proceso. En forma paralela se identifican las dependencias gubernamentales mexicanas involucradas en los mecanismos en materia de migración y se describe cómo se coordinan para llevar a cabo sus funciones.

Dadas las limitaciones de espacio de este trabajo y las dificultades de acceso a información primaria sobre el tema, el análisis de la política migratoria mexicana abarca hasta el sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000). No obstante, desde que Vicente Fox fue electo presidente, el 2 de julio del 2000, así como en los meses que han transcurrido desde que empezó el sexenio 2000-2006, se han podido observar cambios importantes en el tema de la migración de mexicanos a los Estados Unidos. Debido a esto, posterior a las consideraciones finales de este trabajo se estudia, de manera somera, cuáles son las

perspectivas que se vislumbran para la institucionalización de la política migratoria mexicana y para la cooperación bilateral en el tema

La hipótesis central de esta tesis es que, a partir de la institucionalización de la relación bilateral México-Estados Unidos, el gobierno mexicano ha abandonado “la política de no tener política” en el tema migratorio —entendida como una política con poca iniciativa y que reaccionaba frente a las iniciativas estadounidenses— y ha girado hacia una política propositiva y de cooperación con el vecino del norte. Asimismo, la naturaleza de la política migratoria mexicana ha evolucionado de ser pasiva a ser activa. Es decir, que se ha puesto mayor atención al tema y se han destinado mayores recursos —humanos, técnicos e institucionales. En segundo lugar, se parte del supuesto de que México ha ido elaborando y adoptado un programa compartido (bilateral) con Estados Unidos, donde hay objetivos específicos y medios para cumplirlos, sin que esto signifique el abandono de políticas propias. Una hipótesis secundaria es que la institucionalización en el tema migratorio ha proveído de un marco para una toma de decisiones más clara y eficiente.

Por lo tanto, las preguntas que orientan el desarrollo de esta tesis son: ¿Cuál es la naturaleza actual de la política migratoria mexicana? ¿Es esta política diferente a la existente antes de 1986, cuando apareció la Ley de Reforma y Control de Inmigración (IRCA)?; ¿Cuáles son las causas de la transformación de la política migratoria mexicana?; ¿Cómo se construyó la cooperación mexicano-norteamericana en los años noventa? ¿Cuál es el factor determinante en la institucionalización de la relación bilateral México-Estados Unidos?; ¿Cómo ha promovido esta institucionalización a la cooperación bilateral en materia migratoria?; ¿En qué medida se puede hablar de un programa bilateral en el tema

migratorio?; ¿Han cambiado, en naturaleza y número, los actores gubernamentales involucrados en el tema migratorio? ¿Cómo ha contribuido la institucionalización del tema migratorio a la creación de reglas claras para la toma de decisiones dentro de los mecanismos bilaterales?

Como se mencionó líneas arriba, el tema migratorio puede ser estudiado desde distintas perspectivas. Siendo así, la bibliografía existente es numerosa y variada. No obstante, el área de las políticas públicas en materia migratoria ha recibido poca atención. En especial, en el caso de los mecanismos bilaterales la literatura es muy escasa. Para llevar a cabo este estudio se recurrió a trabajos de académicos y de autores con experiencia en la administración pública. También se recurrió a los documentos oficiales y sistemas de información gubernamentales. Asimismo, se consultó la prensa escrita y medios de comunicación electrónicos. Fue de suma utilidad tener la posibilidad de entrevistar a dos especialistas en cuestiones migratorias. Debido a la naturaleza del tema, el estudio se realizó desde una perspectiva mexicana, acudiendo a la lectura de autores mexicanos. No obstante, se procuró incluir la visión de los investigadores estadounidenses y evitar, en lo posible, los juicios subjetivos o un sesgo oficialista y nacionalista. Sin embargo, el trabajo se realizó con una visión optimista en la que se supone que la cooperación intergubernamental es posible y deseable.

Hay tres conceptos que se destacan dentro de la tesis: cooperación, institucionalización y coordinación. Cada uno de estos respalda una visión sobre la realidad de la política exterior de México, su relación con Estados Unidos, y la política migratoria mexicana. Bajo estas consideraciones en este trabajo no se incluye un marco teórico propiamente dicho, sino que se adoptan ciertas concepciones que giran alrededor

de los conceptos anteriores. De este modo, a continuación se hace un breve resumen de algunos enfoques teóricos. No se pretende aquí, hacer un análisis a fondo de las teorías que se consideran en el estudio de las relaciones internacionales, sino identificar los supuestos que permean este trabajo y que se han considerado como un apoyo útil en la consecución de los objetivos arriba presentados.

## Una breve revisión teórica

La teoría es importante porque sirve como guía para realizar una investigación y para contrastar la realidad con lo que se supone de ella. Asimismo, es una herramienta útil para construir y comprobar hipótesis. Los investigadores explican un suceso de manera muy distinta según el enfoque teórico empleado. Estos "anteojos" tienen un efecto sobre la sensibilidad del investigador para ver aspectos determinados de los hechos que se estudian. Por ejemplo, su propensión a formular preguntas de una manera y no de otra, su examen del problema conforme a ciertas categorías y no otras, su preferencia por determinadas clases de evidencia, estarán determinados por el enfoque teórico que utilice en su trabajo.<sup>9</sup>

Aquí nos proponemos señalar las características más importantes de algunos enfoques teóricos que han servido para explicar las relaciones entre México y Estados Unidos y, sobre todo, la cooperación surgida entre los dos países a comienzos de los años noventa.<sup>10</sup> El conocer los distintos enfoques con los que se analizan las relaciones

---

<sup>9</sup> Algunos trabajos que presentan los distintos enfoques teóricos utilizados en México son: Arturo Borja Tamayo, "Enfoques para el estudio de la política exterior de México: evolución y perspectivas", en La política exterior de México. Enfoques para su análisis, México, IMRED-COLMEX, 1997, pp. 19-44 [volumen colectivo]; Jorge I. Domínguez, "Ampliando Horizontes: aproximaciones teóricas para el estudio de las relaciones México-Estados Unidos", en Mónica Vereza, Rafael Fernández de Castro y Sydney Weintraub (coord.), Nueva agenda bilateral en la relación México-Estados Unidos, México, ITAM-UNAM-FCE, 1998, pp. 25-56.

<sup>10</sup> El inicio simultáneo de las presidencias de Carlos Salinas de Gortari y George Bush en 1989 significó un cambio sustancial en la relación entre los dos gobiernos. Salinas y Bush se encontraron, como presidentes electos, en noviembre de 1988, en Houston, Texas. La atmósfera de la reunión fue tan amigable y positiva que se le bautizó como el "espíritu de Houston". A partir de entonces, comenzó a hacerse evidente la importancia que ambos gobiernos conferían a la relación bilateral y la voluntad de sus funcionarios para buscar soluciones a los problemas en todas las áreas de la relación, así como para avanzar en la cooperación. A partir de 1990, el anuncio de la futura firma de un tratado comercial trilateral, así como las negociaciones y la puesta en marcha del TLCAN, serían vistas por muchos como una "nueva era de cooperación" (Rafael Fernández de Castro, "Perspectivas teóricas en los estudios de la relación México-Estados Unidos: el caso de la

mexicano-norteamericanas servirá como marco de referencia para entender los cambios en la manera en que México afronta la migración de sus nacionales al país del norte. Es decir, veremos en qué medida estas explicaciones pueden también responder a las preguntas planteadas anteriormente sobre la evolución de la política migratoria mexicana. Ahora bien, cabe subrayar que no se utilizará ninguno de estos enfoques teóricos de manera explícita ni sistemática a lo largo de la tesis, sino que servirán como marco de referencia del que se parte para ubicar y orientar este trabajo.

### **Enfoques sobre la interdependencia**

La teoría de la interdependencia compleja surgió en los años setenta como consecuencia de los cambios internacionales que estaban ocurriendo. En términos generales, esos años se caracterizaban por una mayor importancia de los temas económicos, sobre los puramente estratégicos.<sup>11</sup> La obra central de esta corriente de pensamiento es *Power and Interdependence* de Robert O. Keohane y Joseph S. Nye que fue publicada en 1977.<sup>12</sup>

Estos autores criticaron la visión realista del sistema internacional donde el Estado-nación, visto como actor unitario, era la unidad básica para el análisis de la política

---

cooperación intergubernamental". en La política exterior de México. Enfoques para su análisis, op. cit., p. 53). Este aspecto será ampliamente estudiado en la segunda parte del capítulo I.

<sup>11</sup> Para este enfoque las condiciones mundiales del momento habían transformado y ampliado la agenda internacional promoviendo que los temas económicos y de bienestar social ganaran terreno frente a los estratégicos y militares. La fuerza militar había dejado de ser un instrumento efectivo para el respaldo de intereses en política exterior, por lo que el logro de los objetivos específicos de un Estado no estaba en conexión directa con el conjunto de sus recursos y posibilidades de acción. Es decir, bajo esta perspectiva, los factores económicos tenían tanta importancia como los políticos para el análisis de las relaciones internacionales (Blanca Torres (coord.), Interdependencia, ¿un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?, México, El Colegio de México, 1990, p. 10).

internacional. Bajo la perspectiva interdependiente el escenario mundial se caracteriza por la existencia de múltiples canales de conexión entre sociedades, los cuales estaban aumentando rápidamente. La noción de centralidad del Estado se estaba volviendo obsoleta debido al crecimiento del papel de los actores no estatales, internacionales, transnacionales y multinacionales.<sup>13</sup> Por otro lado, “más que poner énfasis en la explicación de las políticas internacionales, que se centran por fuerza en el Estado, daban prioridad a la explicación del surgimiento de regímenes internacionales” en cuyo marco era posible superar el conflicto y alcanzar la cooperación entre actores internacionales.<sup>14</sup> Los autores también destacaron la importancia de estudiar la dinámica de la política interna de los países y el cómo ésta afecta a la elaboración de la política exterior y viceversa. “Se hablaba, pues, del desvanecimiento de las fronteras entre la política interna e internacional y su condicionamiento o influencia recíprocos.”<sup>15</sup>

Tras la publicación del libro de Keohane y Nye, un buen número de analistas internacionales adoptaron el modelo de la interdependencia y, en ocasiones, lo modificaron dando lugar al surgimiento de supuestos teóricos menos acabados como el de

---

<sup>12</sup> Robert O. Keohane y Joseph S. Nye. Power and Interdependence. World Politics in Transition, Boston, Brown and Company, 1977.

<sup>13</sup> Para Keohane y Nye la política mundial se comenzaba a caracterizar por la interdependencia entre países, entendida como relación con efectos recíprocos entre Estados o entre actores de diferentes países, llegando a esta situación por el aumento en el número, calidad y naturaleza de las interacciones de los Estados y, especialmente, entre los otros actores del sistema internacional.

<sup>14</sup> Un régimen internacional puede ser definido como “el conjunto de principios explícitos o implícitos, normas, reglas y procedimientos en la toma de decisiones, alrededor de los cuales convergen las expectativas de los actores en un área determinada de las relaciones internacionales” (Robert O. Keohane, After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Economy, Princeton, N.J., Princeton University Press, 1984, p. 57).

<sup>15</sup> Blanca Torres, op. cit., pp. 9 ss.

interdependencia simple o el de interdependencia convencional.<sup>16</sup> Al mismo tiempo, ocurrieron varios cambios en el escenario internacional entre los que destacó un aumento en la tensión Este-Oeste cuando asumió el poder en Estados Unidos Ronald Reagan en 1981, presidente deseoso de reforzar la hegemonía de su país a nivel mundial. Estos dos hechos promovieron duras críticas en contra del enfoque de la interdependencia compleja, sobre todo de parte de los defensores del realismo.

Como consecuencia, en obras posteriores, Keohane y Nye, buscaron subrayar la existencia inevitable de cierto grado de conflicto en las relaciones internacionales y la baja posibilidad de coincidencia de intereses entre las partes. Aún así, defendieron la idea de que la cooperación es posible y deseable, precisamente por no existir una armonía entre los objetivos, y que ésta podía lograrse mediante la negociación y la coordinación de políticas que las partes vieran como favorables para alcanzar sus propios intereses. Asimismo, argumentaron que los regímenes internacionales son convenientes y pueden permanecer aun sin la presencia de un poder hegemónico, ya que garantizan la estabilidad general.<sup>17</sup> Para estos autores, el modelo de la interdependencia seguía vigente en los años

---

<sup>16</sup> Estos últimos se centran en el estudio del comercio y las finanzas internacionales y atienden poco o nada a los efectos políticos.

<sup>17</sup> Se supone que los regímenes internacionales reducen la incertidumbre y proveen directrices generales a los burócratas sobre lo que constituyen acciones legítimas y, a quienes elaboran políticas, sobre patrones de acuerdo viables. Pueden también limitar las acciones de un Estado al prohibir determinadas medidas; su violación puede perjudicar la reputación de los que no los cumplen y dificultar acuerdos posteriores. Aún hay preguntas sin responder en este sentido. No se sabe a ciencia cierta cuáles son los efectos de los regímenes en los comportamientos de los Estados, ni cómo es que influyen en las estructuras internas de los países y viceversa; qué estrategias alternativas hubieran seguido los Estados a falta de regímenes, y cómo se toman las decisiones para fortalecer o aumentar su alcance (Blanca Torres, *op. cit.*, p. 14). Por ejemplo, Estados Unidos y México crearon durante la década de los noventa múltiples mecanismos para administrar conjuntamente el tema migratorio. Tales mecanismos pueden ser considerados como regímenes transnacionales. En el tercer capítulo se analizarán las funciones de dichos mecanismos, pero se argumentará que conocer sus alcances es difícil, ya que no hay pruebas de que las

ochenta, ya que a pesar de que la preocupación por la seguridad había vuelto a aparecer, se podía observar más contactos entre las potencias y alianzas más laxas.<sup>18</sup> Los autores insistieron, también, en la idea de que la interdependencia y el concepto de poder están íntimamente ligados, bajo la noción de interdependencia asimétrica. Es precisamente en la asimetría donde se encuentra la fuente de influencia entre actores que se relacionan entre sí.<sup>19</sup>

El enfoque teórico de la interdependencia, tanto en su versión simple como en la compleja, comenzó a ser utilizado por los estudiosos de las relaciones entre México y Estados Unidos. En la década de los ochenta, los autores interdependentistas empezaron a buscar en los actores no gubernamentales, como las coaliciones transfronterizas, los inversionistas, así como en la cultura y la sociedad, a las variables explicativas de los contactos entre los dos países. La idea de que la relación bilateral era de dependencia mutua empezó a ser mencionada por autores estadounidenses, quienes argumentaban que algunos desarrollos, como la crisis energética internacional acompañada del

---

circunstancias de los problemas derivados del fenómeno migratorio habrían sido distintas de no existir estos regímenes.

<sup>18</sup> Diez años después de que apareció *Power and Interdependence*, sus autores hicieron una revisión general de las ideas ahí plasmadas, para evaluar su validez y aclarar lo que en su opinión habían sido malas interpretaciones, causantes de las críticas a las que se les sometió. Entonces aceptaron que, si bien sus investigaciones posteriores habían probado algunos de sus supuestos, en otros casos se vieron obligados a introducir matices. Por ejemplo, en lo que se refiere a la "intensidad" del interés del actor más débil en un tema determinado (Robert O. Keohane y Joseph S. Nye, "Power and interdependence revisited". *International Organization*, vol. 41-4 (otoño, 1987), pp. 725-753).

<sup>19</sup> Blanca Torres, *op. cit.*, p. 13.

descubrimiento de inmensas reservas petroleras en México, explicaban el cambio de percepciones sobre México en Estados Unidos.<sup>20</sup>

Al estudiar la relación bilateral entre México y Estados Unidos, los seguidores de la interdependencia simple, analizan las consecuencias de la dependencia mutua.<sup>21</sup> Bajo éste enfoque, mientras más intensos sean los patrones de interacción, las políticas bilaterales tenderán a buscar más el acercamiento económico, pues la dependencia mutua se refuerza. Es decir, que entre mayor sea la interdependencia, mayores serán los incentivos para cooperar.<sup>22</sup> Dejando de lado la asimetría de poder y el grado de desarrollo entre los dos países, estos autores han enfatizado la complementaridad de la economía mexicana y estadounidense. Además, a menudo hacen referencia a la incapacidad inherente de los gobiernos de ambas naciones para alcanzar resultados óptimos en asuntos binacionales mediante la adopción de acciones unilaterales.<sup>23</sup>

De acuerdo con este enfoque de la interdependencia, altos niveles de transacción llevarán a los dos países a una mayor cooperación. Como propone Sydney Weintraub,

---

<sup>20</sup> Véase al respecto Cathryn Lynn Thorup. Managing Extreme Interdependence: Alternative Institutional Arrangements for U.S. Policy Making toward Mexico, 1976-1988. Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1992.

<sup>21</sup> Existe una extensa literatura de interdependentistas simples, entre los cuales destacan los siguientes títulos: William Glade y Casio Luisseli (comps.), La economía de la interdependencia. México y Estados Unidos, México, FCE, 1989; Sydney Weintraub, A Marriage of Convenience. Relations between Mexico and the United States. Nueva York, Oxford University Press, 1990; Gary Clyde Haubauer y Jeffrey Schott, North American Free Trade. Issues and Recommendations. Washington, Institute of International Economics, 1992.

<sup>22</sup> Para estos autores, la interdependencia entre México y Estados Unidos, que iba en aumento, no sólo permitía la cooperación, sino que la hacía necesaria. En otras palabras, aunque admitían la posibilidad de conflicto, pensaban también en la posibilidad de espacios de cooperación.

<sup>23</sup> Por ejemplo, dentro del tema migratorio se ha argumentado que el aumento de la migración de mexicanos a los Estados Unidos y la permanencia de los problemas derivados de ésta en los últimos años, muestran la ineficacia de las medidas unilaterales realizadas por Estados

“México y Estados Unidos se han ido convirtiendo en socios mutuamente cautivos”. A pesar de que Weintraub está consciente de las asimetrías de poder entre las dos naciones, el autor enfatiza los aspectos prácticos de lo que define como “integración silenciosa”. Sus argumentos subrayan que las consecuencias de esta inevitable integración tendrán repercusiones en otras esferas como la política, la económica y la social.<sup>24</sup>

Por otro lado, el enfoque de la interdependencia compleja, aplicado a la relación mexicano-norteamericana manifiesta que ésta no siempre es equilibrada —es decir que los costos y beneficios no son equitativos—, y que tampoco los intercambios son necesariamente positivos. En una relación bilateral, el menos dependiente de los actores será aquel que tenga mayor posibilidad de aprovechar la relación de interdependencia y convertir ésta en una fuente de poder durante las negociaciones con el actor débil.<sup>25</sup> Keohane sostiene que las relaciones interdependientes siempre tendrán un costo, ya que limitan la autonomía. Por otra parte, es imposible conocer de antemano si los beneficios de un intercambio serán mayores que los costos. Nada garantiza que una relación de interdependencia resulte en un beneficio mutuo.<sup>26</sup>

---

Unidos a lo largo del siglo XX. Véase Gabriela Y. Castañón García, Migración México-Estados Unidos: cooperación bilateral para un problema compartido, tesina, México, IMRED, 1998.

<sup>24</sup> Rafael Fernández de Castro, art. cit., p. 51.

<sup>25</sup> Por ejemplo, durante las negociaciones del TLCAN, aunque México deseaba incluir el tema migratorio dentro del Tratado, era Estados Unidos el que tenía la capacidad de defender sus intereses, por lo que a lo más, el gobierno mexicano logró que se firmara un acuerdo laboral paralelo. No obstante, también se ha reconocido que de la interdependencia se desprenden nuevas estrategias de negociación que pueden permitir a países débiles una mejor defensa de sus intereses. El actor más débil podría aprovecharse de las divisiones o diferencias de intereses dentro del país más fuerte, o simplemente poner más atención o cuidado a la negociación de un asunto (Blanca Torres, op. cit., pp. 10 §).

<sup>26</sup> Robert O. Keohane, “El concepto de interdependencia y el análisis de las relaciones asimétricas”, en Blanca Torres, op. cit., pp. 63 §.

Ambos enfoques señalan al incremento de la interdependencia económica entre México y Estados Unidos como una de las razones que explican el desarrollo de la cooperación binacional a partir del sexenio de Salinas de Gortari. Sin dejar de lado las referencias a la reforma económica en México, o a los cambios en el sistema internacional, algunos estudiosos de la relación bilateral, en especial los economistas, han centrado su atención en la ya mencionada “integración silenciosa”.<sup>27</sup>

### **Cooperación internacional e instituciones**

Robert Axelrod y Robert O. Keohane explican la cooperación entre los Estados a partir de la existencia de instituciones internacionales.<sup>28</sup> Las instituciones, según estos autores, facilitan la imposición de sanciones a aquellos actores que no cumplen con los acuerdos. La reciprocidad depende de la posibilidad de identificar cuál de las partes no coopera y de castigarlo, sin afectar al resto de los participantes. También modifican las

---

<sup>27</sup> Como ya se dijo, el autor que más ha elaborado esta perspectiva es Sydney Weintraub, analizando la idea del libre comercio entre los dos países —advirtiendo sobre la conveniencia de mantener un esquema comercial bilateral transparente y predecible— en varias de sus obras publicadas en los años ochenta. Véase: Economic Stabilization in Developing Countries, Washington, Editors William Cline, 1981; Free Trade Between Mexico and the United States, Washington, Brookings Institution, 1984; Mexican Trade Policy and the North American Community, Washington, The Center for Strategic and International Studies, 1988; México frente al acuerdo de libre comercio Canadá-Estados Unidos. México, Diana, 1989. Un artículo que utiliza el término para explicar la negociación del TLCAN es: Lorrain Eden y Maureen Appel Molot, “De la integración silenciosa a la alianza estratégica: la economía política del libre comercio en América Latina”, en Gustavo Vega (coord.), Liberación económica y libre comercio en América del Norte, México, El Colegio de México, 1993, pp. 23-72.

<sup>28</sup> Helmer Milner define a la cooperación como el proceso en el que los actores involucrados modifican su comportamiento para hacerlo compatible con las preferencias de los otros participantes y se busca lograr la coordinación de políticas, que procuren beneficios mutuos (“International Theories of Cooperation Among Nations”, World Politics, vol. 44-3 (abril de 1992), pp. 466-496).

percepciones de los Estados de acuerdo a sus intereses y establecen prácticas regulares de comportamiento.<sup>29</sup>

Uno de los enfoques que busca explicar la cooperación entre los Estados es el institucionalismo neoliberal. Este enfoque se fundamenta en un desarrollo de la teoría de la interdependencia compleja.<sup>30</sup> Bajo esta perspectiva, para entender la política mundial, se debe mantener en mente tanto la descentralización del sistema internacional —entendida también como la falta de un gobierno común— como la institucionalización. Su planteamiento principal es que la institucionalización de las relaciones entre los Estados tiene importantes consecuencias sobre su conducta, misma que los induce a la cooperación. En este sentido, se trata de una visión optimista de la política internacional.

Para Keohane, uno de los principales exponentes de la interdependencia compleja y del institucionalismo neoliberal, una de las ventajas de este enfoque teórico es que pone al Estado y a sus estructuras en el centro del análisis de las relaciones internacionales. No obstante, no se desecha la posibilidad de que existan otros canales de interacción entre las naciones. Gran parte del comportamiento de los actores internacionales es el reflejo de reglas, normas y convenciones establecidas. Por lo tanto, los grados de institucionalización en la política mundial ejercen un efecto significativo en el comportamiento de los gobiernos.<sup>31</sup> En especial, se pueden entender las variaciones en la cooperación y el

---

<sup>29</sup> Robert Axelrod y Robert O. Keohane. "Achieving Cooperation Under Anarchy: Strategies and Institutions", en David A. Baldwin (comp.), Neorealism and Neoliberalism. The Contemporary Debate, Nueva York, Columbia University Press, 1993, passim.

<sup>30</sup> El enfoque de la interdependencia considera que las organizaciones internacionales, más que ser fuentes de normas y leyes, son entidades que institucionalizan redes de políticas y en donde se puede llegar a la coordinación de éstas últimas y a la construcción de coaliciones transgubernamentales.

<sup>31</sup> Robert Keohane sostiene que entre mayor sea el grado de institucionalización, las conductas de los Estados reflejarán en mayor medida las reglas establecidas, las normas y las

conflicto sólo en el contexto de las instituciones que ayudan a definir el sentido de la importancia de la acción del Estado.<sup>32</sup>

El institucionalismo neoliberal no afirma que los Estados estén siempre severamente limitados por las instituciones internacionales. Tampoco proclama que los Estados ignoren los efectos de sus acciones sobre la riqueza o el poder de otros Estados. Los acuerdos internacionales no son fáciles de alcanzar o de mantener, pero las reglas formales e informales juegan un papel importante en la interpretación del sistema mundial. Esta perspectiva es válida para entender la política mundial sólo si se cumplen dos condiciones claves. Primero, los agentes involucrados deben tener algunos intereses mutuos; es decir, deben buscar obtener beneficios potenciales de su cooperación. La segunda condición para la validez de un enfoque institucional es que las variaciones en el grado de institucionalización ejerzan efectos sustanciales en el comportamiento del Estado.<sup>33</sup>

Por lo tanto, las acciones estatales dependen, considerablemente, de los acuerdos institucionales prevalecientes, los cuales afectan:

---

convenciones. Las instituciones internacionales pueden clasificarse en tres tipos dependiendo del grado de institucionalización. Las más institucionalizadas son las organizaciones formales intergubernamentales o transnacionales no gubernamentales que consisten en organizaciones burocráticas con reglas específicas y tareas asignadas a individuos y a grupos. Las segundas son los regímenes internacionales que consisten en órdenes negociados entre los estados que regulan las acciones de los actores internacionales en determinadas áreas o temas de las relaciones internacionales. Por último, están las convenciones que son las menos formalizadas y son reglas implícitas que influyen en las conductas de los actores internacionales (International Institutions and State Power, Boulder, Westview Press, 1989, pp. 4 ss.). Véase también, Oran Young, International Cooperation, Building Regimes for Natural Resources and the Environment, Ithaca, Cornell University Press, 1989, p. 35.

<sup>32</sup> Robert Keohane, "Institucionalismo neoliberal: una perspectiva de la política mundial", en Instituciones Internacionales y poder estatal. Ensayos sobre teoría de relaciones internacionales, trad. Cristian Piña, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1993, p. 14.

<sup>33</sup> Ibid., pp. 15 s.

- el flujo de información y las oportunidades de negociar;
- la capacidad de los gobiernos para controlar la subordinación de los demás y para poder en práctica sus propios compromisos; de allí su capacidad para tomar, en primer término, compromisos creíbles; y
- las expectativas prevalecientes acerca de la solidez de los acuerdos internacionales, así como la estructura de los incentivos —es decir, la percepción que tienen los actores de sus intereses— y el “contexto”.<sup>34</sup>

Se han identificado seis razones por las que las instituciones pueden mejorar las capacidades estatales: primero, promueven el interés gubernamental en aquellas áreas donde se lleva a cabo el proceso; segundo, disminuyen los costos de transacción por instrumentar los acuerdos a través del establecimiento de canales permanentes de comunicación; tercero, mejoran la capacidad en la toma de decisión por medio de una información precisa y abundante; cuarto, crean servicios de verificación, los cuales elevan los costos de defección; quinto, incrementan las capacidades técnicas, administrativas y legales de las burocracias estatales; y, por último, aumentan las regulaciones, tanto formales como informales, lo cual ayuda a reducir la incertidumbre.<sup>35</sup>

Un límite importante en la capacidad explicativa del institucionalismo neoliberal es el de que al ser un paradigma sistémico no incorpora factores internos en sus explicaciones. Aunque en el estudio de las instituciones se incluye una serie de elementos

---

<sup>34</sup> Loc. cit.

<sup>35</sup> Marc A. Levy, Robert O. Keohane y Peter M. Hass, “Improving the Effectiveness of International Environmental Institutions”, en Marc A. Levy, et al. (ed.), Institutions for the Earth.

internos, el análisis se realiza en un nivel sistémico; es decir, en el de la interacción de los gobiernos federales.<sup>36</sup> Al hacerlo, sin embargo, no se toma en cuenta algunos de los aspectos más importantes que inciden en el desarrollo de las relaciones entre los Estados.<sup>37</sup> Esto es una debilidad analítica, sobre todo, en el estudio de relaciones de naturaleza compleja, como las existentes entre México y Estados Unidos, en las cuales lo económico, lo político, lo social, lo cultural y muchos otros factores tienen un impacto directo. Otro problema con el institucionalismo neoliberal es que no demuestra por qué hay cooperación aún sin la presencia de instituciones. Para los realistas, la cooperación es un espacio más para el ejercicio del poder; las instituciones reflejan los intereses de los Estados y sólo influyen marginalmente en las acciones de estos.<sup>38</sup>

Una manera de contrarrestar el primer problema sería estudiar la cooperación en “dos niveles”.<sup>39</sup> Es decir, no sólo se requeriría indagar en el nivel de la negociación internacional, sino también indagar el impacto de la política interna sobre la exterior. La capacidad explicativa de este instrumento teórico se vería fortalecida con el estudio de lo

---

Sources of Effective International Environmental Protection, Cambridge, Mass., The MIT Press, 1993, pp. 399 s.

<sup>36</sup> Para el caso de las relaciones mexicano-norteamericanas, las explicaciones basadas en los procesos de interacción gubernamental centran su atención en cómo los principales actores de la relación bilateral —los gobiernos— se relacionan entre sí: para ello analiza los mecanismos de consulta, los acuerdos binacionales, los comités y grupos de trabajo, así como las organizaciones bilaterales que han sido creadas con el objeto de atender la relación binacional. Al explicar la nueva cooperación se argumenta que la relación bilateral se ha institucionalizado; es decir, que durante las administraciones de Salinas y Bush los gobiernos federales multiplicaron sus contactos y los formalizaron a través de una serie de acuerdos binacionales y la creación de múltiples comités, grupos de trabajo y mecanismos de comunicación. Asimismo, los mecanismos de consulta ya existentes fueron fortalecidos como en el caso de la Comisión Binacional (Rafael Fernández de Castro, art. cit., p. 56).

<sup>37</sup> Ibid., p. 66.

<sup>38</sup> Para una crítica sobre el institucionalismo neoliberal desde la perspectiva realista véase: Joseph M. Grieco, “Anarchy and the limits of cooperation: a realist critique of the newest liberal institutionalism”, en Baldwin, op. cit., pp. 116-140.

que sucede en el interior de la “caja negra”, es decir, el proceso de toma de decisiones y las relaciones interburocráticas.

## **El estudio de la política interna y su relación con la política exterior**

Hay dos formas de estudiar a la política interna. Por un lado, pueden estudiarse los impactos del sistema internacional en los cambios en las políticas gubernamentales de los Estados y, por el otro, ver cuáles son los determinantes internos de la política exterior de un país que definirá su posición y participación en el escenario mundial

Para Peter Gourevitch es el sistema internacional lo que determina la política interna de un país <sup>40</sup> La guerra y el comercio internacional son los dos factores que más significativamente afectan la naturaleza de la política interna, ya que tienen un impacto directo en el tipo de régimen y la formación de coaliciones <sup>41</sup>

---

<sup>39</sup> Véase Robert D. Putman, “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games”, *International Organization*, vol. 42-3 (verano, 1998), pp. 427-470

<sup>40</sup> Peter Gourevitch, “The second image reversed: the international sources of domestic politics”, *International Organization*, vol. 32-4 (otoño, 1978), *passim*.

<sup>41</sup> El final de la Guerra Fría y el incremento de la globalización económica internacional permiten explicar la cooperación mexicano-norteamericana en los noventa. Al emerger como poder militar indisputable, Estados Unidos se vio en la necesidad de rediseñar sus posturas y esquemas de cooperación internacional. De esta forma, el acercamiento, principalmente económico, de la relación de Estados Unidos con México durante la década de los noventa fue posible gracias al interés de Washington de enfrentar los nuevos retos –la consolidación de la Comunidad Europea y el liderazgo de Japón como centro financiero internacional. En este sentido, Estados Unidos vio la conveniencia de tratar de mejorar su posición y mantener su prominencia económica. Por esto, la idea de desarrollar una zona de libre comercio en América del Norte comenzó a circular entre los funcionarios de la administración Bush y los círculos empresariales estadounidenses (Rafael Fernández de Castro, art. cit., p. 54).

Por otro lado, se encuentra la escuela de la política interna, cuyos estudios se centran en los impactos de lo que sucede dentro de los Estados en la política exterior.<sup>42</sup> Esta escuela cuestiona al realismo en el hecho de que el interés nacional no se define con base en la distribución internacional de poder, sino políticamente; es decir, existen grupos sociales que se disputan el poder, lo que crea un sistema plural. En este punto se acercan al liberalismo. Cuestiona también la idea del actor unitario y autónomo y estudia la política burocrática como determinante del accionar estatal.

Graham Allison desarrolló un modelo para explicar las decisiones tomadas por el gobierno de los Estados Unidos para solucionar la Crisis de los Misiles en Cuba. Posteriormente, éste sería uno de los más usados en el estudio de la política exterior partiendo de tres enfoques: el primero, el de la política racional, basado en las innovadoras teorías de juego y de la elección racional; el segundo, el enfoque organizacional; y, el tercero, el enfoque burocrático —los dos últimos encaminados al reconocimiento de la importancia de los procesos internos de los países y la toma de decisiones de sus gobiernos. A pesar de las fallas que pudiese tener este modelo, es innegable el aporte que ha tenido para explicar conflictos mundiales.<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> En los años que precedieron el gobierno de Salinas, México comenzó a experimentar una reforma económica que transformaría sustancialmente la participación del Estado en la economía, así como la inserción del país en los flujos económicos internacionales. La llamada liberalización económica (apertura comercial, saneamiento de las finanzas públicas, desregulación y privatización) puede ser vista como una variable explicativa de primer orden en la emergencia de una nueva relación con Estados Unidos. La liberalización de la economía mexicana facilitó las transacciones económicas entre los dos países e hizo más fluidos el comercio y la inversión (loc. cit.). Véase Pedro Aspe Armella, El camino mexicano de la transformación económica, México, FCE, 2da ed., 1992. En el capítulo 1 de esta tesis se encuentra un análisis más amplio de las reformas al modelo económico comenzadas por el presidente Miguel De la Madrid (apartado 1.1.2.1) y concretadas por Salinas de Gortari (apartado 1.2.1.1).

<sup>43</sup> Para un estudio más amplio véase Graham T. Allison, La esencia de la decisión: análisis explicativo de la Crisis de los Misiles Cubanos, trad. Juan Carlos Gorlier, Buenos Aires, Grupo

Dentro del estudio de la política interna se ha intentado analizar el cambio en la política exterior de México durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari. Este cambio en política exterior puede ser explicado de diversas maneras. El enfoque del actor racional de Allison parece adecuado para entender la reorientación de la política exterior mexicana durante 1988-1994. Este modelo explica la política exterior como una actividad racional dirigida a escoger la mejor opción (de política) y promueve la idea del Estado como un agente racional y unitario. Desde esta perspectiva, el cambio en la política exterior mexicana se justificó por la reestructuración del sistema internacional al finalizar la Guerra Fría, lo que demandaba una política exterior más abierta e interdependiente. En este sentido, se ha argumentado que las reformas a las políticas gubernamentales realizadas por la administración del presidente Salinas significaron una redefinición de las maneras de relacionarse con el exterior, principalmente como resultado de la decisión gubernamental de modificar el modelo económico mexicano. Es decir, se buscó adecuar la política exterior a las necesidades del modelo de crecimiento económico.<sup>44</sup>

Las críticas a este modelo se dirigen a la insuficiente o a veces nula consideración de la influencia de actores burocráticos. Atendiendo a esta crítica, se puede acudir al tercer enfoque de Allison que explica la política exterior en términos de política burocrática. De acuerdo con este último, el comportamiento exterior del Estado se concibe en términos de negociación de intereses entre grupos burocráticos que compiten entre sí. La política

---

Editor Latinoamericano, 1988; Graham T. Allison, "Modelos conceptuales y la crisis de los misiles cubanos", en Luis F. Aguilar Villanueva, La Hechura de las Políticas, México, Porrúa, 1992, pp. 119-200; y Jonathan Bendor y Thomas H. Hammond, "Rethinking Allison's Models", American Political Science Review, vol. 86-2 (junio, 1992), pp. 301-322.

<sup>44</sup> Alba Eritrea Gámez Vázquez, "Política interburocrática en la política exterior de México, 1988-1994". Foro Internacional, vol. XLI-3 (jul.-sept. 2001), p. 474.

exterior, siguiendo esta interpretación, es producto de la negociación y no de una decisión racional.<sup>45</sup>

Sin embargo, la toma de decisiones en política exterior durante 1988-1994 no debería ser entendida como el resultado de un proceso de negociación entre la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y otras agencias burocráticas. Por el contrario, de acuerdo con los registros de la prensa y declaraciones de miembros del gobierno (incluidos los de la SRE), parece que la SRE tuvo una actuación reducida en dos aspectos importantes de la política exterior durante el periodo: el proceso de toma de decisiones y la formulación de la política económica externa —área, esta última, que marcó la orientación general de la política exterior durante la administración de Salinas. Si acaso, el consenso, más que la negociación, parece haber definido el comportamiento de los miembros del servicio exterior mexicano durante ese sexenio.<sup>46</sup>

Por otro lado, los estudios acerca de los procesos de toma de decisión y la influencia de los intereses burocráticos en la relación México-Estados Unidos también analizan las estructuras y desarrollos políticos internos. Por ejemplo, la naturaleza federalista de la política estadounidense, o bien, la centralización y el autoritarismo de la política mexicana bajo los regímenes encabezados por el Partido Revolucionario Institucional (PRI)<sup>47</sup>—que estuvo en el poder por 70 años— y el proceso de democratización por el que el sistema político mexicano atraviesa actualmente.<sup>48</sup>

---

<sup>45</sup> *Ibid.*, p. 475.

<sup>46</sup> *Ibid.*, p. 477.

<sup>47</sup> Uno de los pocos estudios que analiza el proceso de toma de decisiones dentro del régimen priista es: Susan Kaufman Purcell, "Decision-Making in an Authoritarian Regime: Theoretical Implications from a Mexican Case Study", *World Politics*, vol. XXVI-I, (octubre 1973), pp. 28-54.

<sup>48</sup> Rafael Fernández de Castro, art. cit., p. 57.

Por último, hay otro tipo de análisis que acuden a la política interna para explicar la política exterior y se basan en el estudio de las élites y las personalidades. En el caso de México, este enfoque es útil para entender el acercamiento de México con los Estados Unidos entre 1988 y 1994. La llegada de Salinas a la presidencia de México representó la culminación del ascenso al poder de una nueva élite de jóvenes economistas, formados en las más prestigiosas universidades de Estados Unidos y conocedores y seguidores de las teorías económicas neoclásicas. Dicha élite mostró una mejor disposición que aquella de los políticos mexicanos tradicionales para relacionarse con sus contrapartes estadounidenses. Los tecnócratas mexicanos —libres de los prejuicios nacionalistas propios de sus antecesores— mostraron una actitud pragmática y de colaboración con sus contrapartes en Estados Unidos. Por su parte, George Bush —quien inició su carrera como diputado federal por Texas— llegó a la presidencia en 1988 acompañado de varios políticos texanos con raíces políticas y empresariales en Houston. Esto permitió una visión muy particular de México, este país no solo representaría una prioridad, sino que estaban familiarizados en el trato con sus nacionales.<sup>49</sup>

---

<sup>49</sup> *Ibid.*, p. 56.

## Capítulo 1

### La institucionalización de la relación bilateral México-Estados Unidos

A lo largo de su historia México ha estado profundamente ligado a su vecino del norte. La colindancia con Estados Unidos ha implicado una compleja red de interacciones y un significativo impacto sobre los dos países. Esto es resultado no sólo de la existencia de una frontera común de más de 3,000 kilómetros, sino de lo que cada país ha significado para el otro desde su constitución como Estados-nación.

La notable asimetría de recursos y capacidades entre Estados Unidos y México no ha sido impedimento para que ambos países estén presentes en los intereses del otro — aunque en distintas proporciones claro está. Por ejemplo, Estados Unidos ha significado para México una importante fuente de recursos económicos a través del comercio y la inversión, así como un apoyo financiero en los momentos difíciles.<sup>50</sup> Asimismo, la potencia ha servido a México como una vía de acceso para establecer relaciones con otros países o actores internacionales. Para Estados Unidos, su vecino del sur ha sido un actor significativo al buscar asegurar sus intereses relacionados con los países en desarrollo. Además es, sin duda, un elemento clave para el objetivo prioritario, en cuestión de seguridad nacional, de mantener la estabilidad económica y política en América Latina. Al

---

<sup>50</sup> Es innegable la importancia que Estados Unidos tiene para el desarrollo económico de México, puesto que no sólo es el principal mercado para nuestro comercio exterior, sino una importante fuente de inversión directa. Asimismo, la ayuda económica brindada por el país del norte ha sido esencial para afrontar crisis como las ocurridas durante el sexenio de Miguel de la Madrid o el de Ernesto Zedillo. En los apartados 1.1.2 y 1.2.1 se ahondará en estos temas.

margen de lo anterior, muchos de los problemas de México repercuten directamente en la vida interna de Estados Unidos —los ejemplos más claros son el incremento en el número de trabajadores migratorios resultado de las malas condiciones del empleo y la economía mexicanas, o las inevitables relaciones entre las ciudades fronterizas, que repercuten directamente en las sociedades de ambos lados.

Esta vinculación tan estrecha ha permitido a políticos y académicos utilizar conceptos tales como el de “relación especial” o el de “buena vecindad” para hablar de las relaciones mexicano-norteamericanas.<sup>51</sup> La relación bilateral México-Estados Unidos ha fluctuado, desde sus comienzos, entre periodos de una relativa armonía y otros de conflicto abierto. Ahora bien, el objetivo de este capítulo es mostrar cómo se ha ido transformando de ser una relación inevitable, pero difícil, a una “sociedad” entre vecinos que pueden cooperar y confiar en el otro.

## 1.1 El acercamiento de México con Estados Unidos

La primera mitad de este capítulo tiene como objetivo estudiar los principales rasgos de las relaciones mexicano-norteamericanas y su desarrollo a través del tiempo,

---

<sup>51</sup> La idea de “relación especial” entre México y Estados Unidos se remonta a la Segunda Guerra Mundial y la colaboración que se estableció entonces entre los dos países. El concepto de “relación especial” pretende subrayar uno o más *rasgos singulares* que distinguen a la relación del conjunto de aquellas que cada una de las dos partes mantiene con el resto de los actores que forman la comunidad internacional. Aunque hay académicos tanto mexicanos como estadounidenses que han utilizado este concepto, el mismo no ha sido muy tomado en serio por las autoridades de ambos países. Algunos de los trabajos que manejan el concepto u opinan sobre él son: Lorenzo Meyer Cosío, “México-Estados Unidos: lo especial de una relación”, en Manuel García y Griego y Gustavo Vega (comps.), *México-Estados Unidos, 1984*. México, El Colegio de México, 1985, pp. 15-30; Olga Pellicer, “La ‘buena vecindad’ en los momentos difíciles: México y Estados Unidos en 1982”, en Olga Pellicer (ed.), *La política exterior de México: Desafíos en los ochenta*, México, CIDE, 1983, [Colección Estudios Políticos, 3], p. 85; Jorge Castañeda, “En

para entender cómo se sentaron las bases de la “sociedad” antes mencionada. Esta primera parte del capítulo se divide en dos apartados. En el primero, se hace un breve resumen de las relaciones entre los dos países desde que México surgió como nación independiente hasta 1982, con el objeto de caracterizar esta relación bilateral como armoniosa o conflictiva en distintos periodos. En el segundo, se estudian las relaciones de México con Estados Unidos entre 1982 y 1988 con el objeto de explicar un primer acercamiento entre los gobiernos de ambos países a partir del cambio de modelo económico en México.

### **1.1.1 Las relaciones entre México y Estados Unidos desde 1822 hasta 1982**

Como ya se dijo, la relación México-Estados Unidos reviste un carácter especial.

En términos generales puede decirse que:

la presencia de Estados Unidos ha sido una constante importante en la evolución de México. En los momentos cruciales de la historia nacional, el vecino del norte ha jugado un papel protagónico y, en ocasiones, determinante, tanto en la creación de los diversos proyectos dirigidos a enfrentar los problemas económicos, políticos y sociales del país como, específicamente, en la formulación de la política exterior de México. Se trata de una interacción bastante compleja entre los dos países. En primer lugar, debido al carácter asimétrico que siempre ha definido las relaciones entre ambos países. En segundo, a que las relaciones nunca han estado limitadas a la mera interacción entre los agentes gubernamentales de cada país; en ellas han participado, y participan de manera cada vez más importante, otros actores sociales.<sup>52</sup>

---

busca de una posición ante Estados Unidos”, en Lecturas de Política Exterior Mexicana. México, El Colegio de México, 1979, pp. 351-368.

<sup>52</sup> Como actores sociales se entiende a los grupos organizados de la sociedad civil —tales como los sindicatos y las organizaciones no gubernamentales—, los electores, los empresarios y los medios masivos de comunicación (Jesús Velasco Márquez, “Cooperación y conflicto en las relaciones México-Estados Unidos: un enfoque histórico”, en Olga Pellicer y Rafael Fernández de Castro (coord.), México y Estados Unidos: las rutas de la cooperación, México, IMRED-ITAM, 1998 [Cuadernos de Política Internacional: Nueva Época, no. 4], p. 215).

Un análisis histórico de las relaciones entre México y Estados Unidos muestra que la naturaleza de esas relaciones fue singular prácticamente desde el principio, aunque esto no significara lo mismo para ambos países. Esta singularidad residió precisamente en el peligro que Estados Unidos representó para el mantenimiento de la soberanía e incluso la viabilidad del estado nacional mexicano.<sup>53</sup>

La asimetría de poder entre México y Estados Unidos ha estado presente desde los comienzos de la relación hace ya más de dos siglos. Esta diferencia ha sido palpable en varios aspectos, como lo es la existencia de instituciones políticas relativamente eficientes y estables y un ingreso nacional mucho mayor, que le otorgaron a Estados Unidos, a diferencia de México, mejores posibilidades para alcanzar sus intereses nacionales durante el siglo XIX. Estas diferencias crecientes de poder, capacidad y riqueza entre los dos países son el origen de la disparidad de su relación. Al tiempo que México luchaba por estabilizarse como Estado-nación y pasó del atraso al subdesarrollo, Estados Unidos se convertía en una potencia mundial. Por esto, mientras que para México la relación con su vecino del norte se convertiría en el centro de su relación con el mundo externo, esta relación bilateral para Estados Unidos sólo sería un elemento más entre muchos otros de una política exterior muy amplia.<sup>54</sup>

---

<sup>53</sup> Lorenzo Meyer, art. cit., p. 16.

<sup>54</sup> Por ejemplo, a comienzos del siglo XIX el ingreso nacional de la Nueva España era aproximadamente la mitad que el de los Estados Unidos, y esta diferencia fue acentuándose desmesuradamente con el tiempo. Para 1860, el ingreso nacional de México con respecto al de su vecino del norte representaba únicamente 3.5%, y al concluir el siglo equivalía sólo al 2.2% del norteamericano. Hasta el momento en que estalló la guerra entre el norte y el sur de Estados Unidos, ese país tuvo un sistema político relativamente eficiente y estable, en tanto que México vivió la situación adversa, como lo ilustra bien el hecho de que entre 1824 y 1877 hubieran dos emperadores y 49 presidentes (*Ibid.*, pp. 16 s.).

### 1.1.1.1 Las bases de la relación

“El 12 de diciembre de 1822, el gobierno de Estados Unidos acordó conceder su reconocimiento a México como nación soberana. Entre esa fecha y 1867, cuando culminaron la guerra civil [norteamericana] y la intervención francesa en México, las relaciones entre los dos países recorrieron un sinuoso y convulsionado camino.”<sup>55</sup> Los temas formales de la agenda diplomática bilateral durante buena parte del siglo XIX fueron, principalmente, el comercio, el pago de indemnizaciones y la delimitación de la frontera. Los dos primeros fueron objeto de arduas negociaciones y, de alguna manera, se alcanzó un acuerdo.<sup>56</sup>

El asunto fronterizo fue el de mayor importancia en la relación —entre Estados Unidos y la Nueva España primero y la nación mexicana después— generando una controversia de tal magnitud, que provocó un enfrentamiento armado entre los dos países de 1846 a 1848. Este acontecimiento dejaría huellas indelebles en la conciencia mexicana: por una parte, reafirmó un sentimiento de recelo y de desconfianza hacia Estados Unidos; por la otra, ese país se convirtió en un elemento catalizador del nacionalismo mexicano.<sup>57</sup>

---

<sup>55</sup> “El accidentado origen de la relación bilateral estuvo íntimamente ligado a las precarias condiciones internas de México, a los conflictos seccionales y partidistas en Estados Unidos y a la competencia de las potencias europeas por ampliar sus zonas de influencia en lo que había sido el imperio español.” (Jesús Velasco, art. cit., p. 216).

<sup>56</sup> Estos problemas fueron enfrentados bajo la fórmula de resolver caso por caso, sin permitir que ninguno de ellos influyera en la relación global entre ambos países, lo que podría considerarse como un antecedente a la compartimentalización practicada en años recientes para manejar la relación bilateral (Véase, Roberta Lajous, México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores, Tomo IV: La política exterior del porfiriato, 1976-1920, México, Senado de la República, 2da ed. aumentada, 2000, *passim*).

<sup>57</sup> Jesús Velasco Márquez y Thomas Benjamin, “La guerra entre México y Estados Unidos, 1846-1848”, en Esther Schumacher (comp.), Mitos en las relaciones México-Estados Unidos, México, SRE-FCE, 1994, pp. 151-154.

Para finales de siglo, la naturaleza de esta relación había cambiado. Entre 1867 y 1910, México y Estados Unidos mantuvieron una relación cordial. El motivo fue la estabilidad política alcanzada en México gracias al triunfo del grupo liberal sobre el conservador y a la dictadura de Porfirio Díaz. En el aspecto económico también hubo cambios importantes. Destacan la reactivación de la industria minera mexicana, la construcción de una red ferroviaria y el surgimiento de relaciones comerciales con el extranjero, principalmente con Estados Unidos. Además, México se convirtió en una zona de gran atracción para la inversión directa e indirecta norteamericana.<sup>58</sup> Sin embargo, estos lazos económicos eran el resultado de intereses comerciales particulares, más que de una política promovida por el gobierno estadounidense. Por esto no se puede hablar de una “relación especial” entre ambas naciones, o a lo más, lo especial sólo era para el lado mexicano.<sup>59</sup>

Al estallar la Revolución Mexicana en 1910, se inició un nuevo periodo de enfrentamiento entre México y Estados Unidos, llegando incluso a la intervención estadounidense: primero armada y, después, a través de presiones políticas. Para Estados Unidos, a partir de la presidencia de Woodrow Wilson en 1913, la relación con México adquirió también características especiales.<sup>60</sup> El gobierno de Washington, por iniciativa presidencial, intentó diseñar una política especial para México, con el fin de generalizarla

---

<sup>58</sup> En vísperas de la Gran Depresión de 1929, México y Cuba absorbían aún 55% de la inversión norteamericana en América Latina. Hasta mediados del siglo estos dos países conservarían su preeminencia en este campo. Al iniciarse el siglo XX, el mercado norteamericano absorbía el 76% de las exportaciones mexicanas, y aunque la proporción de las importaciones era un tanto menor (56%), no hay duda que para México su mercado mundial casi se reducía al de Estados Unidos, situación que, con algunas variantes, perdura hasta la fecha (Lorenzo Meyer, art.cit, p.18).

<sup>59</sup> *Ibid.*, p. 19.

<sup>60</sup> *Ibid.*, pp. 19 s.

después a América Latina, y aún más allá.<sup>61</sup> El efecto más inmediato de la persistente presencia de Estados Unidos en México entre 1910 y 1940 fue la reafirmación del viejo recelo hacia ese país que terminó por dar forma definitiva al nacionalismo mexicano que prevalecería en gran parte del siglo XX, así como a una serie de principios de política exterior de naturaleza marcadamente defensiva, destacando el principio de no intervención, la autodeterminación de los pueblos y la igualdad jurídica de los Estados.<sup>62</sup>

#### 1.1.1.2 Cooperación durante la Segunda Guerra Mundial

Las condiciones creadas por las dos guerras mundiales fueron benéficas para la relación México-Estados Unidos, principalmente porque permitieron aprovechar puntos de coincidencia entre los dos países. La Primera Guerra Mundial obligó a terminar la intervención armada de Estados Unidos en México y a que el gobierno de ese país reconociera oficialmente al gobierno de Carranza. La Segunda Guerra Mundial condujo a la aceptación de las reformas llevadas a cabo por el gobierno de Cárdenas (1934-1940), particularmente la nacionalización de la industria petrolera, y con ello a la aceptación final, por parte de Estados Unidos, del nacionalismo revolucionario de México.<sup>63</sup> No obstante, a pesar de que la expropiación petrolera permitió a México afianzar la independencia

---

<sup>61</sup> A comienzos del siglo XX, la política exterior de Estados Unidos estaba pasando por un periodo de cambios debido a la competencia económica con otros países, principalmente europeos. La nueva política ejercida para América se resumía en la Doctrina Monroe y dos interpretaciones de ésta —de Richard Olney en 1895 y Theodore Roosevelt en 1904— por la que Estados Unidos vigilaría las conductas internacionales de los países del continente y todo conflicto que pudiese presentarse entre éstos y las potencias extracontinentales (Jesús Velasco, art. cit., p. 223 s.).

<sup>62</sup> Lorenzo Meyer, "México-Estados Unidos. Las etapas de una relación difícil", en Política exterior de México. 175 años de historia, México, SRE, 1985, vol. III, p. 136.

<sup>63</sup> Lorenzo Meyer, México y los Estados Unidos en el conflicto petrolero, 1917-1941, México, El Colegio de México, 1981, pp. 470-474.

relativa que buscaba desde tiempo atrás,<sup>64</sup> los resultados inmediatos de los dos conflictos mundiales dejaron a México poco margen para contrarrestar la fuerte presencia de la potencia vecina.

Al estallar la conflagración mundial en 1939, México debió responder a la posición norteamericana concertando una serie de tratados con Estados Unidos (militares, comerciales, de braceros) que significarían la modesta participación de México en la guerra, al lado de los Aliados.<sup>65</sup> Por lo tanto, entre 1940 y 1945, la relación mexicano-norteamericana se caracterizó por el acercamiento entre los dos países a raíz del conflicto mundial; en cierto sentido la “relación especial” se hizo recíproca y mutuamente benéfica por primera vez. La disposición del gobierno estadounidense a cooperar brindó a México un margen de acción para negociar favorablemente algunos “asuntos pendientes”, tales como las indemnizaciones de las expropiaciones agraria y petrolera, el arreglo de la deuda externa y la distribución del uso de las aguas de ríos compartidos.<sup>66</sup>

---

<sup>64</sup> Para México, la reacción de Washington a la expropiación de industrias petroleras norteamericanas y anglo-holandesas realizada en 1938, era un factor determinante del éxito o del fracaso de la medida, ya que ésta era vista como el acto cumbre del nacionalismo revolucionario mexicano. Por otro lado, la nacionalización de las empresas petroleras fue la prueba de fuego de la nueva política interamericana de no intervención —bajo la cual el gobierno estadounidense se había comprometido a respetar la política interna de los países de la región a cambio de una alianza interamericana para proteger el continente de la influencia nazi-fascista (Lorenzo Meyer, “México-Estados Unidos: lo especial ...”, art. cit., pp. 20 s.).

<sup>65</sup> En el aspecto militar, México actuó con cautela para evitar compromisos contrarios a su concepción de nacionalismo y soberanía, por lo que su aporte a la alianza fue mínimo — la participación directa en el conflicto se limitó a los escuadrones 211 y 212. El comercio con Estados Unidos se intensificó en gran medida; el intercambio con Estados Unidos llegó a representar 90% del comercio exterior de México. Ante la necesidad de mano de obra en Estados Unidos, principalmente en la agricultura, surgieron convenios de braceros entre ambos países (que serán analizados en el siguiente capítulo). Finalmente el gobierno norteamericano hizo una serie de préstamos oficiales a México que no hubiesen existido en otras circunstancias.

<sup>66</sup> *Ibid.*, pp. 21 s.

### 1.1.1.3 El enfriamiento de la relación

Terminada la Segunda Guerra Mundial, surgió el enfrentamiento global entre Estados Unidos y la Unión Soviética, conocida como "Guerra Fria". Este enfrentamiento entre las dos superpotencias afectaría directamente las relaciones mexicano-norteamericanas, ya que Latinoamérica fue relegada a un plano muy secundario dentro de la agenda exterior de Estados Unidos. Esto promovió que la brecha entre los intereses nacionales de México y su vecino del norte fuera cada vez más evidente, aunque ya no desembocó en el tipo de confrontaciones abiertas que se dieron antes de 1940.

Durante el gobierno del presidente Miguel Alemán (1946-1952) existió una buena relación con Estados Unidos gracias a la postura anticomunista del presidente y a su simpatía hacia la empresa privada, lo que fue bien visto por las autoridades estadounidenses. No obstante este ambiente de confianza en la relación, comenzaron a haber diferencias de diversa índole, por lo que hubo un deterioro de la "relación especial" en esta época, sobre todo de Estados Unidos hacia México.<sup>67</sup>

Bajo la administración de Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958) México entró en lo que se ha dado en llamar la etapa económica del "desarrollo estabilizador".<sup>68</sup> Todo esto respaldado por la estabilidad política que brindaba una presidencia autoritaria y un control estricto del proceso político. Este esquema se vería afectado por el conflicto sindical de

---

<sup>67</sup> Entre las diferencias se encontraba el tema de la migración. Las posiciones gubernamentales frente al fenómeno migratorio comenzaron a cambiar en esos años. Durante la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos había incentivado la entrada de mexicanos a su territorio por la necesidad de mano de obra barata por la que estaba atravesando, pero una vez terminado el conflicto mundial, fue el gobierno de México el que vio en la emigración una válvula de escape para sus problemas laborales. Estos conflictos en la relación bilateral serán analizados más ampliamente en el apartado 2.1.3 del capítulo 2.

<sup>68</sup> Esta consistía básicamente en una estabilidad en los precios y en el tipo de cambio, y un crecimiento sostenido del producto interno bruto (PIB) de alrededor del 6% anual en promedio.

1958 y luego por el conflicto estudiantil de 1968, lo que tendría a su vez significativas consecuencias en la economía.<sup>69</sup>

Frente a una creciente subordinación económica muy difícil de evitar,<sup>70</sup> el gobierno de Adolfo López Mateos (1958-1964) intentó —como una necesidad para la legitimidad del régimen— diversificar las relaciones exteriores de México y mantener cierta independencia respecto a la política estratégica de Estados Unidos.<sup>71</sup> Comenzó a haber una diferencia de posiciones entre México y Estados Unidos con relación a los cambios políticos en América Latina, la cual se acentuó dramáticamente a partir del triunfo de la Revolución Cubana en 1959.<sup>72</sup> Sin embargo, por otro lado, la realidad política internacional obligó a México a evitar un choque frontal con Estados Unidos en aquellos puntos en donde Washington consideraba que estaba en juego su seguridad nacional. Fue

---

<sup>69</sup> A pesar de la bonanza económica que el país gozó durante los años cincuenta y la década siguiente, el modelo económico impulsado por el gobierno comenzó a “agotarse”. La desmesurada intervención estatal para distribuir recursos y así legitimar al régimen, terminó por amenazar la libertad de inversión y la acumulación de capital. Cambios en la economía internacional promovieron aún más que el modelo de sustitución de importaciones llegara a su límite, por lo que el debilitamiento del Estado proteccionista y populista se hizo claro alrededor de 1973 (Francisco Gil Villegas, “Modernización política y reforma del Estado en México”, Seminario Permanente “Perspectivas de la modernización y del Cambio Social”, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, 1993 [Cuaderno de discusión, 12], p.3).

<sup>70</sup> Desde mediados de los cincuenta hasta los setenta, el tema principal de la relación de México con Estados Unidos fue el intercambio comercial. La protección que dio Estados Unidos a sus productores de materias primas se tradujo en varias ocasiones en crisis muy serias para los productores mexicanos.

<sup>71</sup> En el campo político, México siguió una línea de conducta cautelosa y de defensa del principio de no intervención.

<sup>72</sup> Casi todas las diferencias se hicieron evidentes por la posición mexicana dentro de la Organización de Estados Americanos (OEA). Por ejemplo, en 1954 México se opuso a Estados Unidos con respecto a usar el sistema interamericano para condenar los regímenes reformistas de José Arévalo y Jacobo Arbenz en Guatemala, que no eran del agrado del gobierno estadounidense por considerarlos izquierdistas. México también se negó a aceptar ciertas resoluciones anticubanas promovidas por su vecino del norte en el seno de la OEA (Lorenzo Meyer, “México-Estados Unidos: lo especial . . . art. cit., p. 26).

así como se estableció la llamada “fórmula Ojeda”,<sup>73</sup> bajo la cual, México se opondría sólo en aquellas cuestiones que no resultasen fundamentales para los intereses norteamericanos, buscando así, mantener la “relación especial”.<sup>74</sup>

Durante el gobierno de Luis Echeverría (1970-1976), la política exterior estuvo determinada, en gran parte, por las condiciones económicas de México. La crisis que se había perfilado en México desde los años sesenta se hizo evidente a partir del proceso inflacionario desatado en 1973 que culminó en 1976.<sup>75</sup> Esta circunstancia habría de mostrar la ineficiencia del modelo económico para competir en el mercado mundial, así como su dependencia externa, en particular de Estados Unidos. Por todo esto, en 1976 no hubo más salida que una drástica devaluación del peso frente al dólar, decisión que tuvo serias consecuencias económicas y sobre todo políticas. La recuperación exigió que México aceptara someterse a la disciplina del Fondo Monetario Internacional (FMI) —

---

<sup>73</sup> Lo que defino aquí como “formula Ojeda” se refiere al concepto presentado por un especialista sobre el “derecho mexicano a disentir” de la política estadounidense en asuntos que fueran importantes para México sin ser vitales para Estados Unidos, a cambio del compromiso no declarado, por parte del gobierno mexicano, de apoyar a su vecino —a condición de que esto no tuviera costos excesivos para México— en materias que los estadounidenses juzgaran esenciales para su interés nacional (Mario Ojeda, Alcances y límites de la política exterior de México, México, El Colegio de México, 1976, p. 93).

<sup>74</sup> Un ejemplo claro de esta estrategia mexicana fue su actitud ante el “problema cubano”. Por un lado, el gobierno mexicano se negó a romper sus relaciones diplomáticas con el nuevo régimen establecido en Cuba, pese a que la mayoría de los miembros de la OEA votaron en favor de tal medida. Pero, por el otro, México participó, callada pero activamente, en el bloqueo político y económico decretado por Estados Unidos en contra de la isla caribeña e incluso, durante la llamada “crisis de los misiles” de 1962, respaldó abiertamente la posición norteamericana. Para mayor profundidad en la posición mexicana respecto al movimiento revolucionario cubano véase Olga Pellicer, México y la revolución cubana, México, El Colegio de México, 1972.

<sup>75</sup> Las presiones inflacionarias de la economía internacional irrumpieron entonces en México para desatar un ciclo de inflación, déficit de la balanza comercial, endeudamiento, devaluación y grandes fluctuaciones en la tasa de crecimiento del PIB, situación que desembocó en las grandes crisis de 1976 a 1982 (Lorenzo Meyer, “La crisis del presidencialismo mexicano. Recuperación espectacular y recaída estructural, 1982-1996”, Foro Internacional, vol. XXXVI-1y2 (enero-junio, 1996), passim).

organización donde la influencia de Estados Unidos y de las principales potencias industriales era decisiva— para intentar obtener apoyo internacional.

De esta forma, la vulnerabilidad de la economía mexicana, aunada a otros factores, ocasionó un giro en la política exterior del presidente Echeverría a partir de 1972. Siguiendo los pasos marcados por López Mateos, el gobierno mexicano abandonó la idea de una “relación especial” con Estados Unidos para buscar una diversificación en las relaciones políticas y económicas internacionales. México tomó una postura de identificación con los países del tercer mundo, cuyos intereses estaban lejos de coincidir con los de los países industriales, en particular con los de Estados Unidos.<sup>76</sup>

No obstante este distanciamiento de Estados Unidos, en el gobierno de José López Portillo (1976-1982) aparecieron elementos que permitieron mejorar la relación bilateral. Entre 1977 y 1978 la existencia de una crisis energética de las grandes potencias industriales de Occidente dio a los gobernantes mexicanos una inesperada carta de negociación frente a su poderoso vecino. Estados Unidos era dependiente del petróleo importado y, dado que el gobierno de López Portillo había decidido hacer de México un país exportador de este recurso en grandes cantidades, esto permitió a México depender menos de Estados Unidos, ya que no sólo diversificó sus exportaciones de hidrocarburos sino sus fuentes de crédito. Esta nueva situación hizo que algunos estudiosos de la política exterior mexicana situaran a México como una potencia intermedia con un grado mayor

---

<sup>76</sup> Por ejemplo, Echeverría presentó en el foro de Naciones Unidas una propuesta para reformar la estructura económica mundial, lo que daría como resultado la formulación de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados. Para mayor profundidad en este caso véase Luis Herrera Lasso, Condicionantes de la política exterior de México. La propuesta de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados. Un caso de estudio, tesis, México, El Colegio de México, 1979.

de independencia respecto a los Estados Unidos.<sup>77</sup> En la arena diplomática, López Portillo mantuvo la línea de sus dos antecesores y conservó las relaciones comerciales existentes con los países en desarrollo. De esta forma, fue en el área de la de las negociaciones regionales en la que se mostró más autonomía respecto de los Estados Unidos.<sup>78</sup>

Sin embargo, estas circunstancias ventajosas para México no duraron mucho, ya que en 1981, la caída del precio internacional del petróleo hizo resurgir, aún con más fuerza, la crisis de 1976.<sup>79</sup> Fue necesario volver a recurrir a la ayuda internacional; México se vio obligado a firmar un acuerdo con el FMI y a recibir el apoyo del gobierno norteamericano. A pesar de que Estados Unidos tuvo una actitud positiva ante la crisis mexicana —en 1982 cuando México se vio momentáneamente imposibilitado de hacer frente a los pagos de su deuda externa, el gobierno norteamericano le ofreció una ayuda de emergencia así como el respaldo para renegociar la deuda—, no hubo tratos preferenciales para México y crecía la molestia de Washington por la política exterior mexicana independiente en Centroamérica. De esta forma, las expectativas surgidas al final de los años setenta para aumentar la autonomía relativa de México frente a este país se

---

<sup>77</sup> Véase Guadalupe González, “Incertidumbres de una potencia media regional: las nuevas dimensiones de la política exterior mexicana”, en Olga Pellicer, *op. cit.*, pp. 15-81.

<sup>78</sup> Algunos ejemplos del activismo internacional de México durante esos años son el apoyo que brindó al movimiento revolucionario en Nicaragua —y al régimen derivado de ésta—, que incluyó la oposición al intento de intervención que Estados Unidos realizó respaldándose en la OEA, así como la aceptación explícita de la coalición insurgente salvadoreña en 1981. Además, en 1980, en conjunción con Venezuela, el gobierno mexicano acordó proporcionar a Centroamérica y el Caribe el petróleo que requirieran para su consumo normal, con 70% del pago en efectivo y el 30% restante destinado a un fondo para financiar el desarrollo de la región (Josefina Zoraida Vázquez y Lorenzo Meyer, *México frente a Estados Unidos (Un ensayo histórico. 1776-1993)*, México, FCE, 3ra ed. corregida y aumentada, 1994. pp. 224 s).

<sup>79</sup> Las exportaciones petroleras no fueron suficientes para pagar los intereses y amortizaciones de la cuantiosa deuda externa, calculada en 83 mil millones de dólares para 1982, así como las importaciones indispensables para mantener en funcionamiento la planta industrial. Asimismo, la inflación se disparó alcanzando el 100% ese mismo año (Olga Pellicer, *art. cit.*, p. 83).

habían disipado totalmente para el momento en que Miguel de la Madrid asumió la Presidencia, el primero de diciembre de 1982.<sup>80</sup>

### **1.1.2 Las relaciones México-Estados Unidos en el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988)**

Esta sección se divide en tres partes, y tiene como objetivo explicar las condiciones que llevaron a un cambio del modelo económico y cómo influyó este acontecimiento en el terreno de la política exterior y, específicamente, en las relaciones con Estados Unidos.

#### **1.1.2.1 El cambio de modelo económico**

El gobierno de Miguel de la Madrid tuvo que enfrentar condiciones adversas tanto de carácter interno como externo. En primer lugar, el país atravesaba por una difícil crisis económica que, como lo planteó un destacado economista a comienzos de ese sexenio, independientemente de hasta dónde la crisis misma hubiese sido fundamentalmente el resultado de variables internas o detonada por el impacto de factores externos como la caída en los precios del petróleo o el incremento de las tasas de interés, el proceso de ajuste era complicado por una atmósfera externa muy desfavorable y la vulnerabilidad impuesta por una considerable deuda externa.<sup>81</sup>

Como ya se explicó, en 1976 había ocurrido una primera crisis financiera, mas ésta pudo sobrellevarse gracias a los ingresos generados por el petróleo. Por el contrario, la situación económica después de la crisis de 1982 era muy distinta. No sólo se extendería a

---

<sup>80</sup> Josefina Zoraida Vázquez y Lorenzo Meyer, *op. cit.*, p. 227.

lo largo del sexenio, sino que estaría marcada tanto por la evolución de la crisis misma como por el costo que imponía el programa de reajuste y reestructuración que se instrumentó para enfrentarla.<sup>82</sup> En esta crisis las exportaciones petroleras no fueron suficientes para pagar los intereses y amortizaciones de la cuantiosa deuda externa.<sup>83</sup> El 22 de febrero de 1982 el peso mexicano perdió el 45% de su valor frente al dólar, seguida por otra devaluación en el mes de agosto. Asimismo, la inflación se desató alcanzando el 100% durante ese año.

La crisis de la deuda reveló los límites del modelo económico tradicional y dio paso a un periodo de transformaciones de fondo tanto en el ámbito de la política económica como en el terreno de la política exterior.<sup>84</sup> En el frente económico, debido a la crisis, la búsqueda de la estabilidad macroeconómica se convirtió en una de las

---

<sup>81</sup> Rudiger Dornbusch, "Mexico: stabilization, debt and growth", Economic Policy, octubre, 1982, p. 246.

<sup>82</sup> Por ejemplo, en su último informe de gobierno, el primero de septiembre de 1981, el presidente López Portillo anunció los decretos sobre la nacionalización de la banca privada y el control integral de cambios; esto pretendía acabar con la especulación financiera. No obstante, dichas medidas provocaron una desconfianza generalizada entre los inversionistas extranjeros y grandes tensiones entre la élite política mexicana y los empresarios. También hubo una importante pérdida de credibilidad en el gobierno, expresada ampliamente por la prensa norteamericana, cuya consecuencia se dejaría sentir en las elecciones presidenciales del 4 de julio de 1982, cuando un partido de oposición, el Partido Acción Nacional (PAN), obtuvo una votación significativa en las zonas urbanas de clases acomodadas. Otro ejemplo es el convenio firmado entre el gobierno mexicano y el FMI que buscaba lograr el equilibrio de las finanzas públicas pero tuvo efectos negativos al acentuar la concentración económica, la disminución de la oferta de empleo y la suspensión de los diversos subsidios que el gobierno venía otorgando (Olga Pellicer, art. cit., passim).

<sup>83</sup> Los cálculos de la deuda se situaban en 83 mil millones de dólares para 1982. El gobierno mexicano realizó pláticas con representantes de la banca internacional para renegociar la deuda pública (Ibid., p. 83).

<sup>84</sup> La relación entre política económica y política exterior se fue haciendo cada vez más tensa y compleja en el transcurso de los años setenta, hasta que el estallido de la crisis financiera de 1982 terminó por romper la vieja armonía entre ambas (Blanca Heredia, "El dilema entre crecimiento y autonomía: reforma económica y reestructuración de la política exterior en México", en La política exterior de México, enfoques para su análisis, México, IMRED-COLMEX, 1997 [volumen colectivo], pp. 81-99).

prioridades. Se introdujeron entonces reformas orientadas al desmantelamiento de una economía dirigida por el Estado.<sup>85</sup> En el ámbito de la política exterior se registraron, también, reformas de fondo. Como veremos más adelante, el aumento exponencial de la vulnerabilidad financiera incrementó en una proporción similar la vulnerabilidad frente a Estados Unidos. Como consecuencia se amplió el número y la variedad de los temas — domésticos e internacionales— susceptibles de generar fricciones con Estados Unidos, así como los costos potenciales de los conflictos con ese país.<sup>86</sup>

En el contexto internacional, la política exterior de De la Madrid enfrentó una coyuntura —lo que se conoce como “renacimiento de la Guerra Fria”—originada por tensiones significativas tanto en el plano regional como en el global. Políticamente, se reactivó la rivalidad soviético-norteamericana, detonada, en parte, por la carrera armamentista. Económicamente, se fueron acumulando ciertos rezagos cuyo efecto en el continente americano sería la “crisis de la deuda”.

Las circunstancias anteriores, internas y externas, llevaron a México a un cambio de modelo económico. Se abandonaron las fórmulas existentes —el desarrollo estabilizador y la sustitución de importaciones — y se buscó promover las exportaciones, lo que implicó un mayor contenido económico en las relaciones exteriores. Las nuevas prioridades en la economía eran la negociación de ayuda económica y de redefinición de la

---

<sup>85</sup> Por ejemplo, entre 1982 y 1988 aunque se sostuvo la idea de “rectoría económica estatal”, comenzó la desincorporación de las empresas paraestatales. Miguel de la Madrid buscaba adelgazar el sector paraestatal en un 66% y participar sólo en 13 de las 26 ramas en las que el Estado había estado involucrado. La venta de las empresas del Estado, como veremos más adelante, fue retomada por el presidente Salinas, aunque éste pasó a una etapa más avanzada de la privatización ya que no sólo aplicó el programa a empresas ineficientes, sino también a las rentables como Telmex y la Banca. Para un estudio más amplio sobre el tema véase: Carlos Bazdresch Parada, *El futuro de la privatización en México*, México, Porrúa, 1994.

<sup>86</sup> Blanca Heredia, art. cit., p. 89.

deuda externa, y el evitar confrontaciones con la banca internacional. De esta forma, el gobierno mexicano buscó incursionar en el mercado internacional. Esta apertura unilateral fue concretada con la entrada de México al GATT en 1986.<sup>87</sup>

Ya desde 1983, “México había iniciado un intenso proceso de negociaciones comerciales orientadas a redefinir su inserción en el ámbito internacional, bajo la premisa fundamental de desarrollar un sector exportador de bienes y servicios no petroleros competitivo y eficiente”.<sup>88</sup> De esta forma, el ingreso al GATT, “significaba para México un acceso más seguro y previsible de sus exportaciones a los mercados de otros países”.<sup>89</sup> Además, le permitiría participar en el diseño de las nuevas normas que regirían el comercio internacional —por ejemplo, ser miembro de pleno derecho en la Ronda de Uruguay—, contar con mecanismos equitativos para resolver controversias comerciales y la posibilidad de diversificar sus relaciones comerciales.

#### **1.1.2.2 La política exterior de Miguel de la Madrid**

El contexto poco favorable en el que se desarrolló la administración de Miguel de la Madrid determinó la posición que se adoptaría frente al sistema internacional y,

---

<sup>87</sup> En 1985, la crisis de la deuda, la caída de los precios del petróleo, el déficit fiscal y la inflación acelerada habían llevado a una política de ajuste y a una recesión económica que se manifestaron en la reducción de los niveles de vida de la población y en la caída del mercado interno. Ante este nuevo panorama, el Estado reorientó la economía hacia exterior, por lo que se abrió la discusión de si México debía adherirse al GATT o no (Jorge Chabat, “La toma de decisiones en la política exterior mexicana”, en Rosario Green y Peter H. Smith (coord.), La política exterior y la agenda México-Estados Unidos, México, FCE, 1989, p. 89).

<sup>88</sup> Miguel Ángel Olea Sisniega, “México en el sistema de comercio internacional. Análisis de las negociaciones comerciales internacionales durante el decenio de los ochenta”, en César Sepúlveda (comp.), La política internacional de México en el decenio de los ochenta, México, FCE, 1994, p.366.

<sup>89</sup> Hermínio Blanco Mendoza, Las negociaciones comerciales de México con el mundo, México, FCE, 1994, p. 90.

principalmente, la actitud tomada frente a Estados Unidos.<sup>90</sup> Esto es, puede decirse que la política exterior del sexenio estuvo marcada por grandes paradojas.<sup>91</sup> Por ejemplo, uno de los objetivos de política exterior fue modernizar las relaciones económicas con el exterior, mediante la apertura comercial y la promoción de la inversión extranjera. No obstante, se dejaron de lado los efectos políticos que esta nueva relación con el mundo, en una etapa caracterizada por la interdependencia, tendría sobre México.<sup>92</sup> En sus inicios se buscó conciliar ciertas diferencias con Estados Unidos, para atenuar las presiones que ese país ejercía sobre el gobierno mexicano, lo que no tuvo mucho éxito.<sup>93</sup> Como veremos más adelante, la deuda financiera que pesaba sobre México a comienzos del sexenio 1982-1988 provocó el dilema para la política exterior de no realizar acciones que desagradaran al

---

<sup>90</sup> Algunos artículos que explican las características de la política exterior de Miguel De la Madrid en general, y de las relaciones mexicano-norteamericanas en particular son: Lorenzo Meyer, "Las relaciones con los Estados-Unidos: convergencia y conflicto", en Carlos Bazdresch, Soledad Loaeza, et al., (comps.), México, auge, crisis y ajuste, V. I: Los tiempos del cambio, México, FCE, 1992 (lecturas, 73), pp. 105-126; Ricardo Valero, "La política exterior de México. Contexto y realidades", en Humberto Garza Elizondo (comp.), Fundamentos y prioridades de la política exterior de México, México, El Colegio de México, 1986, pp. 21-38; Carlos Rico, "Las relaciones mexicano-norteamericanas y la 'paradoja del precipicio'", Ibid., pp. 59-72.

<sup>91</sup> Jorge Chabat, "La política exterior de Miguel De la Madrid. Las paradojas de la modernización en un mundo interdependiente", en Carlos Bazdresch, Soledad Loaeza, et al., op. cit., p. 91.

<sup>92</sup> La falta de una reforma del Estado —entendida fundamentalmente como una mayor democracia— a la par de la transformación económica promovió, como veremos más adelante, ciertos conflictos de carácter político, lo que a su vez exacerbó la preocupación de Estados Unidos, dada la prioridad que se le daba a la estabilidad política mexicana dentro de los objetivos de la seguridad nacional estadounidense.

<sup>93</sup> Las diferencias entre México y Estados Unidos se ahondaron en cuatro áreas que, sin ser ajenas a ella, no estaban ligadas directamente a los cambios en la naturaleza de la economía mexicana: Centroamérica, narcotráfico, migración y lo que se llamó la agenda informal, es decir, los problemas internos del sistema político mexicano (Josefina Zoraida Vázquez y Lorenzo Meyer, op. cit., p. 228).

vecino del norte, ya que el gobierno mexicano necesitaba del aval estadounidense para llevar con éxito sus negociaciones con la banca internacional.<sup>94</sup>

Asimismo, aunque De la Madrid tuvo que enfrentar serias limitaciones —provenientes de los problemas financieros del país y de un contexto internacional poco favorable a la acción de los países intermedios— tuvo una política exterior de gran actividad diplomática, incluso con márgenes de autonomía importantes frente a Estados Unidos.<sup>95</sup> Puede decirse que el gobierno de De la Madrid marcó la transición definitiva de una política exterior semiautártica, pensada para una economía cerrada y para un mundo con países de fronteras claramente delimitadas, hacia una política exterior más activa, con intereses claramente definidos, basada en una economía abierta y tomando en cuenta la existencia de un mundo interdependiente, con la participación de actores no estatales, fuera del control del Estado mexicano.<sup>96</sup>

### **1.1.2.3 Las relaciones mexicano-norteamericanas (1982-1988):**

#### **entre la disidencia y el acuerdo.**

Desde su campaña presidencial, De la Madrid reconoció que la relación con Estados Unidos era crucial para el desarrollo de México, por lo que planteó la necesidad

---

<sup>94</sup> Fernando Solana, "Balances y perspectivas del decenio 1981-1990", en César Sepúlveda, *op. cit.*, p. 550.

<sup>95</sup> El mejor ejemplo de la independencia relativa de México frente a Estados Unidos es su actuación en los temas multilaterales de la política exterior, donde la posición mexicana difirió de la estadounidense. Cabe mencionar la participación mexicana en mecanismos tales como Contadora, el Grupo de Río y el Grupo de los Seis. Para mayor amplitud en este tema véase el número especial de la revista Foro Internacional sobre la política exterior de Miguel de la Madrid (vol. XXX, núm. 3, enero-marzo, 1990) en especial los artículos de Claude Heller, "Tendencias generales de la política exterior de Miguel de la Madrid", pp. 380-397; y el de Jorge Chabat, "Los instrumentos de la política exterior de Miguel de la Madrid", pp. 381-418.

<sup>96</sup> Jorge Chabat, *art. cit.*, p. 91.

de una política exterior “activa y participativa”, que tomase en cuenta los vínculos entre política interna y política exterior.<sup>97</sup> Al llegar De la Madrid al poder, las diferencias con el gobierno norteamericano eran significativas, a pesar del acercamiento a que había dado lugar el “rescate financiero” de agosto de 1982.<sup>98</sup> En primer lugar, la agenda bilateral era difícil de manejar, dado su tamaño y complejidad. Por otro lado, había ciertos temas que afectaban a la relación en su conjunto. En primer lugar, estaban los desacuerdos por la política mexicana respecto a la crisis en Centroamérica.<sup>99</sup> Además, las diferencias de opinión en temas multilaterales se habían convertido en disputas bilaterales.<sup>100</sup> El ambiente de enfrentamiento que dominaría buena parte de la década de los ochenta a ese nivel haría

---

<sup>97</sup> Citado en Federico Salas, “La política exterior de la próxima administración: ¿se advierten ya algunos lineamientos?”, Carta de política exterior mexicana, CIDE, 1982, núm. 5 (agosto-septiembre), p.17.

<sup>98</sup> México obtuvo un préstamo por parte de Estados Unidos con valor de 2.5 millones de dólares, en condiciones menos severas de lo que se había predicho. Esto demostró que había cierta confianza por parte del gobierno estadounidense en cuanto a la recuperación de la economía mexicana, a pesar de los comentarios alarmistas con los que la prensa norteamericana se refería a la crisis en México (Olga Pellicer, art. cit., p.92).

<sup>99</sup> A finales de los años setenta y durante la década de los ochenta, ocurrieron diversos conflictos políticos en Nicaragua, El Salvador y Guatemala, caracterizados por la presencia de grupos guerrilleros opuestos a los gobiernos establecidos y por una abierta intervención estadounidense, motivada por sus intereses estratégicos en la zona. La política mexicana hacia dichos acontecimientos no fue del agrado del gobierno de Estados Unidos, principalmente el apoyo al sandinismo y a la insurgencia salvadoreña a finales del sexenio de López Portillo. El gobierno de De la Madrid pasó de un apoyo abierto a los movimientos revolucionarios, a la búsqueda de la paz regional mediante acciones multilaterales, sobre todo a través del grupo Contadora, que aunque tampoco fueron vistas con buenos ojos por los estadounidenses, permitieron aminorar en cierto grado el antagonismo entre los dos países. Para un análisis más amplio sobre las acciones mexicanas frente a la crisis centroamericana y su posición respecto a los Estados Unidos véase: René Herrera y Manuel Chavarría, “México en Contadora: una búsqueda de límites a su compromiso en Centroamérica”, Foro Internacional, vol. XXIV-4 (abril-junio 1984), pp. 458-483; Ricardo Valero, “Contadora: la búsqueda de la pacificación en Centroamérica”, Foro Internacional, vol. XXVI-2 (oct.-dic., 1985), pp. 123-156; Susan Kaufman Purcell, “Demystifying Contadora”, Foreign Affairs, vol. 64-1 (otoño 1985), pp. 74-95; Carlos Rico, “El proceso de Contadora en 1985 ¿Hasta dónde es posible incorporar las preocupaciones de E.U.?”, en Gabriel Székely (comp.), México-E.U., 1985. México, El Colegio de México, 1986, pp. 105-116.

en ocasiones que votaciones y actitudes en temas marginales a la relación bilateral parecieran empañar tanto la imagen como la realidad de las nuevas negociaciones económicas.<sup>101</sup>

En 1985-1986 se experimentó un marcado deterioro de la relación bilateral, detonado por el secuestro y posterior asesinato de Enrique Camarena, agente de la agencia estadounidense para el control de las drogas —mejor conocida como la DEA (Drug Enforcement Agency). Comenzaba a percibirse una crisis en el sistema político mexicano vinculada con otros temas, tales como la corrupción, los procesos electorales, la crisis económica, el aumento de la migración indocumentada y el narcotráfico. Cabe observar que fue precisamente en estos temas, a diferencia del tema de la política mexicana en Centroamérica, donde las críticas estadounidenses estuvieron acompañadas de acciones directas que lograron, en alguna medida, que el gobierno mexicano modificara su conducta. Así, durante este periodo el gobierno estadounidense tomó algunas medidas unilaterales que afectaban directamente a México<sup>102</sup>

“En el terreno político hubo amplio margen para la irritación y el enfrentamiento de posiciones.”<sup>103</sup> Por ejemplo, Estados Unidos hizo críticas abiertas a las elecciones legislativas de 1985 y las elecciones de Chihuahua en 1986. Además, hubo un

---

<sup>100</sup> Algunos ejemplos son las discusiones que entablaron los presidentes De la Madrid y Reagan sobre la democracia y la posibilidad de imponerla por la fuerza, y la situación de los derechos humanos en el mundo.

<sup>101</sup> Carlos Rico, México y el Mundo. Historia de sus relaciones exteriores, Tomo VIII: Hacia la Globalización, México, Senado de la República, 2da ed. aumentada, 2000, p. 157. El periodo de fuerte crecimiento de la economía mexicana situado entre 1978 y 1981 había sido especialmente favorable para los intereses económicos norteamericanos. El comercio entre ambos países creció entonces a un ritmo anual por encima del 40%, convirtiendo a México en el tercer cliente de importancia para el país del norte (Olga Pellicer, art. cit., p. 89).

<sup>102</sup> Jorge Chabat, art. cit., p.93.

<sup>103</sup> Fernando Solana, art. cit., p.555

acercamiento sin precedentes entre la Embajada de los Estados Unidos en México y los partidos de oposición, principalmente el Partido Acción Nacional (PAN) y la jerarquía eclesiástica mexicana. Esto no fue del agrado del partido en el poder, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el cual no permitía mucho margen de acción a estos actores políticos. Se multiplicaron también los pronunciamientos del entonces embajador de Estados Unidos en México, John Gavin, sobre asuntos internos, lo que sería fuente de polémica y molestia nacional.

En dos de los temas más delicados de la agenda —migración y narcotráfico— también hubo acciones estadounidenses que preocuparon al gobierno mexicano sin que éste pudiera hacer mucho al respecto. En el tema migratorio, en esos años se debatió y aprobó la llamada Ley Simpson-Rodino (también conocida como IRCA por sus siglas en inglés), la cual, bajo la perspectiva mexicana, tendría efectos directos sobre los trabajadores migratorios.<sup>104</sup> El ya mencionado asesinato de Camarena puso el tema del narcotráfico en el centro de la agenda bilateral. Los esfuerzos mexicanos por disociar este asunto de las discusiones binacionales y remitirlo al terreno de la procuración de justicia resultaron infructuosos.<sup>105</sup> Las represalias por el secuestro de Camarena no se hicieron esperar. En febrero de 1985 el gobierno estadounidense realizó, por segunda ocasión, una “Operación Interceptación” en la frontera, con el objeto de detener el tráfico de drogas. En marzo de 1986 los Estados Unidos cerraron el 70% de las garitas en las fronteras, con

---

<sup>104</sup> El nombre oficial de esta ley es Ley de Reforma y Control de Inmigración de 1986 (Immigration Reform and Control Act). En el siguiente capítulo se realiza un análisis sobre las características de esta ley y la posición adoptada por México frente a ésta.

<sup>105</sup> Puede señalarse un pequeño triunfo en este sentido. A pesar del prolongado y crudo periodo de críticas estadounidenses hacia México que suscitó este acontecimiento, a partir de entonces, la Comisión Bilateral México-Estados Unidos cuenta con una subcomisión dedicada a!

la justificación de buscar armas y terroristas luego del bombardeo estadounidense a Libia, y en abril de ese mismo año, la Embajada en la Ciudad de México suspendió la entrega de visas a nacionales mexicanos, aduciendo razones de seguridad. Asimismo, las acciones de la DEA en México incluyeron secuestros de los implicados en el asesinato de su agente, como una forma de presión ante lo que se veía como ineficiencia de las políticas mexicanas.<sup>106</sup>

A pesar de las opiniones desfavorables y de la preocupación presente en la cúpula de poder norteamericana, había ciertos funcionarios, incluido el presidente, interesados en la recuperación económica de México y en tener relaciones cordiales con las autoridades mexicanas.<sup>107</sup> Para 1986, entonces, se inició un proceso de mejoramiento del clima de la relación bilateral, gracias, en parte, a la simpatía que despertaba en los centros de poder de Estados Unidos, los esfuerzos de la administración de De la Madrid para mantener su proyecto económico original en medio de un contexto adverso.<sup>108</sup> Aunque esto no quiere

---

tema del narcotráfico y asuntos de justicia en la que ambos gobiernos pueden llegar a acuerdos (Fernando Solana, art. cit., p. 556).

<sup>106</sup> Jorge Chabat, art. cit., p. 94

<sup>107</sup> Recordemos que la economía mexicana no sólo era importante para los empresarios de Estados Unidos sino que era vista, por el gobierno estadounidense, como el eslabón más débil de una cadena cuyo rompimiento podría ser el inicio de una profunda crisis en el sistema capitalista (Olga Pellicer, art. cit., p. 94).

<sup>108</sup> Esta simpatía se debía a que la crisis era vista por Estados Unidos como la consecuencia de una serie de políticas internas fundamentalmente equivocadas, cuya salida más adecuada era la apertura y la privatización económica. Las medidas adoptadas tras el sismo de septiembre de 1985 fueron del agrado del gobierno estadounidense. En unas cuantas semanas, México solicitó formalmente su adhesión al GATT, creó un presupuesto recesivo para 1986: incrementó en más del 50% los precios internos de los carburantes y reajustó drásticamente algunos precios internos y tarifas de sector público; reinició la venta de empresas públicas "no estratégicas" y ratificó, por cuarto año consecutivo, su política de castigo salarial; por último, en la primera quincena de diciembre, el gobierno mexicano solicitó nuevamente al FMI su colaboración para proseguir la "reordenación económica" iniciada en 1982 (Carlos Rico, *op. cit.*, p. 162).

decir que no hubo tensiones o desacuerdos en los últimos dos años de ese sexenio, incluso sobre el ritmo que tomaba la reforma económica mexicana.

Las relaciones entre México y Estados Unidos en el sexenio de Miguel de la Madrid fluctuaron, como hemos visto, entre el conflicto y el acuerdo. Las relaciones internacionales de México alcanzaron durante este periodo una complejidad tal que hizo que cada tema tuviera su propia dinámica y que coexistieran de manera paradójica las disputas y los arreglos.<sup>109</sup> Lo anterior se puede considerar como un antecedente a la compartimentalización que se buscaría dentro de la agenda bilateral México-Estados Unidos —como veremos en la segunda parte de este capítulo— para evitar así, que los problemas en un área contaminasen el resto de la relación entre los dos países.

A pesar de los esfuerzos realizados durante el sexenio de Miguel de la Madrid, México seguía debilitado y empobrecido, con una concentración excesiva de sus nexos económicos con Estados Unidos, y sin haber logrado la diversificación que había perseguido. Las transformaciones de la economía mexicana, en particular la apertura comercial unilateral que se inició con el ingreso de México al GATT en 1986, reafirmó la necesidad de desplegar una creciente actividad ante los principales centros comerciales, económicos, financieros y tecnológicos mundiales. La revolución tecnológica ocurrida en la década de los ochenta, principalmente en el área de la informática y las telecomunicaciones, y la profundización de los procesos de globalización e interdependencia económica que han dado lugar a una creciente competencia por recursos financieros, tecnológicos y acceso a mercados, también hicieron indispensable desplegar

---

<sup>109</sup> Jorge Chabat, art. cit., p. 96.

una política exterior propositiva y diversificada. Esto se verá en el siguiente apartado cuando se analice la política exterior del sexenio de Carlos Salinas de Gortari.<sup>110</sup>

## **1.2 Institucionalización de la relación bilateral México-Estados Unidos en el marco del TLCAN**

“La relación entre los gobiernos de México y Estados Unidos experimentó un parteaguas durante los primeros dos años de las presidencias de Carlos Salinas de Gortari y de George Bush, a fines de la década [de los ochenta].”<sup>111</sup> Históricamente, las relaciones México-Estados Unidos habían transitado entre el conflicto y la cooperación. Sin embargo, a partir del sexenio de Salinas, esto comenzó a cambiar. Aunque no desaparecieron los problemas de la relación mexicano-estadounidense, sí se avanzó un gran tramo al aparecer un nuevo espíritu de cooperación respaldado por un número creciente de reglas e instituciones creadas para la administración de dicha relación. La segunda parte de este capítulo tiene como objetivo explicar los orígenes y características de estos cambios en las relaciones entre México y Estados Unidos, durante el gobierno de Carlos Salinas, y estudiar la continuidad de dichas transformaciones en el sexenio de Ernesto Zedillo.

---

<sup>110</sup> Andrés Rozental, La política exterior de México en la era de la modernidad, México, FCE, 1993, pp. 49 s.

### 1.2.1 Las relaciones México-Estados Unidos en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)

En el sexenio de Salinas de Gortari se experimentó un giro importante en la política exterior mexicana, el cual consistió, fundamentalmente, en estrechar vínculos con Estados Unidos. Hay varias formas de explicar este cambio. Por un lado, existía la creencia, entre funcionarios públicos y círculos sociales, de que un acercamiento con el país vecino podría convenir a los intereses económicos inmediatos.<sup>112</sup> Pero si bien es cierto que un buen número de circunstancias terminaron por favorecer la negociación del TLCAN, tomar esta decisión no fue tan fácil para el gobierno de Salinas como podría suponerse, ni se perfilaba tampoco como algo inevitable a principios del sexenio.<sup>113</sup> “Hubo, más bien, un periodo de grandes dudas y de exploración de alternativas que tuvieron que descartarse a pesar de que conservaban un atractivo evidente (por lo menos simbólico y político), sobre todo en el caso de la esperanza inicial del presidente de vigorizar las relaciones con el resto de América Latina.”<sup>114</sup>

---

<sup>111</sup> Rafael Fernández de Castro, “Perspectivas teóricas en los estudios de la relación México-Estados Unidos: el caso de la cooperación intergubernamental”, en La política exterior de México. Enfoques para su análisis, México, IMRED-COLMEX, 1997 [volumen colectivo], p. 45.

<sup>112</sup> Un interés económico primordial del gobierno salinista era la atracción de inversión extranjera y fortalecer los lazos comerciales con otras regiones, además de Norteamérica, principalmente con Europa y Japón. Estados Unidos sería un mediador indispensable para lograr tales objetivos, tanto, que muchos analistas han definido las relaciones mexicanas con estas regiones como triangulares (Bernardo Mabire, “El fantasma de la antigua ideología y su resistencia al cambio de la política exterior en el sexenio de Salinas de Gortari”, Foro Internacional, Vol. XXXIV-4 (oct.-dic., 1994), p. 553).

<sup>113</sup> Por ejemplo, en el *Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994* había varias indicaciones de que el objetivo en las relaciones exteriores era la pluralización para mejorar la inserción de México en el mundo. Es decir, se buscaría aumentar la presencia del país en los foros multilaterales y propiciar el acercamiento con regiones en crecimiento como la Cuenca del Pacífico y la Comunidad Europea.

<sup>114</sup> Ibid., p. 545.

Por otro lado, la desintegración de la Unión Soviética a fines de 1991—y por ende, de uno de los dos polos de poder que regían las relaciones internacionales— favoreció un acercamiento de México hacia los Estados Unidos. En parte, esto reflejaba la reacción que muchos otros países también habían tenido, ya que ante el vacío de poder que dejó el derrumbe del bloque soviético, eran claras las ventajas de acercarse a la única superpotencia. Nuestro país abandonó entonces su tradicional actitud antiestadounidense para buscar convertirse en socio de Estados Unidos.<sup>115</sup>

Sin embargo, esta nueva posición de la política exterior mexicana generó fuertes críticas ya que, según algunos analistas y funcionarios públicos, provocó un desequilibrio de las relaciones internacionales de México, dado la debilidad de los contactos con otros países o regiones.<sup>116</sup> Esto es, “la política exterior de México empieza en Estados Unidos, sigue a través de Estados Unidos y termina en ese país. Las relaciones de México con otros países son, en buena medida, una derivación de sus relaciones con Estados Unidos”.<sup>117</sup>

En este apartado se estudiarán las relaciones México-Estados Unidos de 1988 a 1994 ubicándolas dentro del contexto internacional de finales de la Guerra Fría, explicando el impacto de la situación interna mexicana en la política exterior del periodo y la forma en que la negociación y firma del Tratado de Libre Comercio para América del Norte transformaron dichas relaciones.

---

<sup>115</sup> Humberto Garza Elizondo, “Los cambios de la política exterior de México, 1989-1994”, Foro Internacional, Vol. XXXIV-4 (oct.-dic., 1994), p. 535.

<sup>116</sup> José Juan De Olloqui, antiguo embajador de México en Estados Unidos, opina en este sentido en su artículo “Algunas consecuencias del TLCAN en la política exterior de México”, en Gustavo Vega Cánovas y Francisco Alba (comps.), México-Estados Unidos-Canadá, 1995-1996, México, El Colegio de México, 1997.

<sup>117</sup> Humberto Garza, art. cit., p. 540.

### 1.2.1.1 El fin de la Guerra Fría y sus consecuencias para México

En los últimos años de la década de los ochenta y los primeros de la década de los noventa, el mundo estaba atravesando por un periodo de grandes transformaciones. Por un lado, con el desmembramiento de la URSS, terminaba la época de el enfrentamiento Este-Oeste entre los dos sistemas político-económicos más importantes, el socialismo y el capitalismo. Esto significaba un reacomodo del poder mundial y, por lo tanto, cambios significativos en las relaciones internacionales. El auge del comercio internacional le restaba relevancia a las relaciones políticas entre los Estados y a la capacidad militar de los países como símbolo de poder. La competencia internacional comenzaba a definirse en términos económicos. Además, los avances tecnológicos, principalmente en la informática y las comunicaciones, repercutían notoriamente en la forma de relacionarse de los países. Comenzaron a utilizarse conceptos como el de globalización y se redimensionó el uso de nociones como la de soberanía e interdependencia.<sup>118</sup> Asimismo, aparecieron nuevos actores internacionales con capacidades similares a la de los Estados nacionales, tales como las grandes empresas transnacionales, las organizaciones internacionales no gubernamentales y las grandes cadenas informativas. Otros actores como los sindicatos o la sociedad civil adoptaron nuevos papeles.<sup>119</sup>

---

<sup>118</sup> Dos artículos que abordan estos conceptos y sus significados son: Francisco Gil Villegas, "Soberanía e interdependencia en la relación bilateral México-Estados Unidos:1991-1992", en Gustavo Vega Cánovas (comp.), México-Estados Unidos-Canadá, 1991-1992, México, El Colegio de México, 1993, pp. 287-301; y Luis Carlos Moreno Durazo, "Soberanía nacional, globalización y regionalización", en El papel del derecho internacional en América. La soberanía nacional en la era de la integración regional, México, UNAM-ASIL, 1997, pp. 263-272.

<sup>119</sup> Véase Blanca Torres, "La participación de actores nuevos y tradicionales en las relaciones internacionales de México", en La política exterior de México. Enfoques para su análisis, op. cit., pp. 119-145.

De esta forma, el nuevo panorama internacional, caracterizado por grandes márgenes de incertidumbre, contrastó radicalmente con la predictibilidad de las conductas de los actores nacionales que prevaleció durante la Guerra Fría. Esto representó retos novedosos a los que México debía responder. Sin embargo, para este país el cambiante escenario internacional significó, sobre cualquier otra consideración, la oportunidad de lograr una mejor inserción en el contexto internacional que derivara en beneficio del desarrollo económico y social del país y en niveles superiores de bienestar para los mexicanos. Además, las transformaciones económicas internacionales exigían la redefinición de la política exterior.<sup>120</sup> El contexto económico y político internacional durante la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari se caracterizó, en términos generales, por la instauración de economías de mercado —en Europa Central y del Este—, por un liberalismo creciente y por una mayor democratización. Se inició una etapa de entendimientos políticos sin precedentes, bajo la influencia preponderante de la potencia triunfadora de la Guerra Fría, los Estados Unidos.<sup>121</sup> Además, el fin de la tensión Este-Oeste permitió a Estados Unidos desviar su atención de preocupaciones estratégicas a intereses económicos, basado en el supuesto de que los problemas de desarrollo eran ahora más importantes que los conflictos políticos. Adicionalmente, se podía observar una tendencia a la formación y la consolidación de bloques económicos.<sup>122</sup> Estos factores

---

<sup>120</sup> Recordemos que la importancia creciente de las relaciones económicas y comerciales internacionales, imponía la necesidad a México —si quería recuperarse de la crisis económica por la que atravesaba— de aumentar cuantitativa y cualitativamente sus contactos con el exterior (Andrés Rozental, *op. cit.*, pp. 50 s).

<sup>121</sup> *Ibid.*, p. 20.

<sup>122</sup> Bernardo Mabire, art. cit., p. 546.

serían importantes antecedentes del estrechamiento de las relaciones económicas entre México y Estados Unidos, como veremos más adelante.<sup>123</sup>

### 1.2.1.2 La política exterior de Carlos Salinas

Para poder entender las transformaciones que se operaron en la política exterior durante el sexenio de Salinas, es necesario conocer cuáles eran las condiciones internas del momento. En primer lugar, prevalecía la difícil situación económica del sexenio anterior. Por otro lado, el sistema político mexicano atravesaba una crisis de legitimidad, agudizada por las acusaciones de fraude electoral en 1988. Ambos factores nutrieron la tentación de buscar en el exterior soluciones para impulsar el desarrollo económico nacional, lo que a su vez daría al partido gobernante el prestigio que necesitaba para mantenerse en el poder.

Dado que el país estaba profundamente debilitado por la crisis de la deuda, los primeros meses de gobierno se concentraron en reformas internas y en restablecer la credibilidad de los centros financieros internacionales en el futuro económico de México.<sup>124</sup> Estas acciones, aunadas a la voluntad explícita del gobierno de combatir a

---

<sup>123</sup> Un buen análisis de las condiciones que llevaron a la nueva relación económica entre México y Estados Unidos se encuentra en Clint E. Smith, "México y Estados Unidos: hacia una alianza económica", en Gustavo Vega (comp.), *México-Estados Unidos-Canadá, 1991-1992*, op. cit., pp. 249-285.

<sup>124</sup> Uno de los objetivos centrales del gobierno de Carlos Salinas fue realizar una "reforma del Estado". Con ella se buscaba instaurar un nuevo modelo socioeconómico, que comenzó a gestarse con Miguel de la Madrid, bajo la noción de "liberalismo social". La reforma del Estado tendría supuestamente tres objetivos básicos: el dismantelamiento del "Estado propietario", y su sustitución por un "Estado solidario" y por un "Estado promotor". Mientras que el primer objetivo constituía el aspecto "liberal" de la reforma en tanto que representaba la salida de las áreas donde el Estado no debía intervenir, los otros dos eran en los que éste debía ahora concentrarse. Se pretendía un cambio estructural del modelo económico, es decir, construir un modelo eficiente, competitivo y que generara crecimiento. Sus objetivos eran el fortalecimiento de las finanzas

fondo la corrupción, fueron incidiendo positivamente en la conciencia de la opinión pública internacional. Paralelamente, esta imagen se vio reforzada con el impulso que recibió la privatización, bajo el mensaje de que no se buscaba preservar un Estado desmesurado, sino uno justo y eficiente.<sup>125</sup> Estas políticas se vieron acompañadas de una revisión a fondo de las pautas administrativas que entorpecían el desarrollo de los negocios y de las acciones productivas.<sup>126</sup> Destacó la desregulación de diversos aspectos de la inversión extranjera y el conjunto de medidas de simplificación, lo que atrajo, en los meses siguientes, un flujo sin precedentes de inversiones extranjeras y, más

---

públicas, la concentración de recursos en áreas estratégicas, la eliminación de subsidios y el aumento de la productividad. El impulso otorgado al "Estado solidario" buscaba acabar con la ineficiencia y el despilfarro del Estado "populista" pero evitar el abandono de los objetivos sociales asociados al liberalismo ortodoxo. El ímpetu dado al "Estado promotor", por su parte, buscaba reducir el intervencionismo y la regulación asfixiantes del "Estado propietario" e impulsar los mecanismos de promoción económica que fueran necesarios para el desarrollo así como socialmente importantes. Este paso del Estado propietario al Estado promotor significó la desincorporación de la mayoría de las empresas paraestatales y la concentración del Estado en la desregulación, la promoción de la inversión, de las micro, pequeñas y medianas empresas privadas, de las exportaciones y del desarrollo tecnológico. Véase José Luis Méndez Martínez, "¿Del Estado propietario al Estado promotor? La política hacia la micro, pequeña y mediana industria en México, 1988-1994, Foro Internacional, vol. XXXVI-1y2 (enero-junio, 1996), pp. 321 s.

<sup>125</sup> Pero el proceso de desincorporación de entidades públicas no sólo incluyó la venta de paraestatales (que se redujeron de 646 en diciembre de 1988 a 217 en diciembre de 1993), sino también su liquidación, fusión, y la transferencia de atribuciones del gobierno federal al de los estados. La venta se realizó mediante licitaciones públicas en las que el Estado fijaba un precio base, aunque algunas ocasiones se ofrecieron concesiones temporales bajo el compromiso de seguir ciertos parámetros de inversión y calidad (Enrique De la Garza Toledo (coord.), La privatización en México: consecuencias sociales y laborales, México, IERD, 1998, p. 12). Para un mayor estudio sobre la privatización véase: Judith Catherine Clifton, The Politics of Privatisation in Mexico: Telecommunications and State-Labour Relations (1988-1994), Madrid, Instituto Universitario Ortega y Gasset, 1997.

<sup>126</sup> Por ejemplo, se llevó a cabo una reforma constitucional (en el artículo 27) que aseguró a los ejidatarios la propiedad individual de sus tierras, permitiéndoles incluso venderlas a industrias modernizadoras. Para mayor profundidad véase: Ilán Bizberg, "Reestructuración productiva y transformación del modelo de relaciones industriales: 1988-1994", Foro Internacional, Vol. XXXVI-1 (enero-junio, 1996), pp. 80-106.

significativamente, también condujo a una importante repatriación de capitales mexicanos.<sup>127</sup>

Sobre la base de este diseño de la política y de la economía internas, la diplomacia mexicana se concentró en proyectar de manera dinámica los intereses internacionales del país y en buscar alianzas fundamentales para esta etapa de reactivación económica y nueva inserción en los asuntos mundiales.<sup>128</sup> Las Embajadas y consulados redoblaron esfuerzos de promoción de la imagen de México, al tiempo que trabajaron en el acercamiento con los centros financieros, tecnológicos, políticos y académicos de mayor influencia sobre nuestro país. La política exterior de México rápidamente se constituyó en una ágil contraparte y en sostén de las necesidades internas del país, por lo que desde el principio del sexenio, la administración salinista se propuso fortalecer el vínculo entre la política exterior y la política interna.<sup>129</sup>

La política exterior de Salinas rompió un arraigado tabú al abandonar el viejo proyecto nacionalista del Estado, el cual buscaba afirmar la mexicanidad a base de oponer resistencia —aunque no del todo— al influjo estadounidense, para depositar su fe en una

---

<sup>127</sup> Andrés Rozental, *op. cit.*, p. 45 §. Tales medidas incluyeron la eliminación de permisos de importación y reducción de aranceles, la adopción de un reglamento para promover la inversión mexicana y regular la extranjera, destinado a favorecer los flujos de capital foráneo y a dar seguridad jurídica a los inversionistas, facilidades para la llegada de recursos del exterior al mercado de valores, la renegociación de la deuda externa, la proliferación de maquiladoras y la compra de técnica extranjera, que indicaban la voluntad de apertura radical de la economía (Bernardo Mabire, art. cit., pp. 548 §§).

<sup>128</sup> Recordemos que el presidente De la Madrid comenzó el proceso de apertura hacia el exterior, allanando el camino de la asociación con Estados Unidos y Canadá. El ingreso de México al GATT en 1986 y la firma con el vecino del norte de un “acuerdo marco” de procedimiento y principios en materia de comercio son dos ejemplos de esto (Bernardo Mabire, art. cit., pp. 545 §).

<sup>129</sup> Andrés Rozental, *op. cit.*, pp. 46 §.

alianza explícita y formal con un vecino que, por mucho tiempo, se vio oficialmente con recelo.<sup>130</sup>

Otro cambio importante en política exterior fueron los cambios en la práctica de los conceptos de soberanía e independencia. En épocas anteriores, si bien, México no se encontraba aislado del mundo, ni era un país autosuficiente en muchos sentidos, retóricamente se enorgullecía de su independencia en política exterior, sobre todo frente a las acciones de Estados Unidos. La nueva política exterior dejó de lado las continuas referencias a su carácter independiente, para comenzar a utilizar conceptos tales como el de interdependencia e integración regional.<sup>131</sup> La política exterior tradicional se preocupaba fundamentalmente por el “deber ser” y sobre la base de ello propugnaba por el respeto a los principios de derecho internacional. A partir del sexenio de Salinas comenzaron a hacerse cálculos estratégicos dentro del gobierno sobre cuál era la realidad internacional del momento y adoptar, en consecuencia, estrategias pragmáticas de política exterior.<sup>132</sup> De esta forma, “la nueva política exterior [buscaba] ser un instrumento de trabajo para defender intereses nacionales y para hacer negocios en beneficio de México”.<sup>133</sup>

---

<sup>130</sup> Véase Lorenzo Meyer, “Las crisis de la élite mexicana y su relación con Estados Unidos. Raíces históricas del TLC”, en Gustavo Vega (comp.), México-Estados Unidos, 1990, México, El Colegio de México, 1992, pp. 73-93.

<sup>131</sup> Véase Cathryn L. Thorup, Managing Extreme Interdependence: Alternative Institutional Arrangements for U.S. Policy Making towards Mexico, 1976-1988, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1992; Blanca Torres (comp.), Interdependencia: ¿Un enfoque útil para el análisis de las relaciones entre México y Estados Unidos?, México, El Colegio de México, 1990.

<sup>132</sup> Es decir, construida sobre criterios objetivos, basándose en teorías, análisis, cálculos y mediciones. De esta forma, a partir de 1989, se empezó a transformar en una “política de poder” que buscaba defender intereses concretos y aspiraba a ser moderna, esto es, productiva, competitiva y efectiva (Humberto Garza, art. cit., pp. 538 s).

<sup>133</sup> Loc. cit.

Por primera vez en la historia de México, en el sexenio de Carlos Salinas lo externo se volvió tanto o más importante que lo interno. El conjunto de las transacciones con el exterior (inversión, deuda, comercio, etc.) se volvió la prioridad número uno del Plan Nacional de Desarrollo. Las relaciones de México con el exterior comenzaron a ser fundamentales tanto para las reformas económicas como para las reformas políticas internas. Por lo tanto, México buscó tener presencia, participación e influencia en el ámbito internacional, y buscó que lo internacional participara en la transformación interna; “el país se abrió a lo externo para darle salida a la crisis interna”.<sup>134</sup>

Este giro en política exterior no fue, sin embargo, un cambio aislado, sino que se sumó a otros proyectos de reforma, principalmente en el terreno de la economía. Así, por ejemplo, una de las manifestaciones principales del cambio de política frente a Estados Unidos, que era el esfuerzo por atraer inversión extranjera, se apoyó en, y al mismo tiempo consolidó, un programa de reformas económicas de corte neoliberal.

Por lo anterior, se puede afirmar que la política exterior sufrió profundas transformaciones durante el sexenio de Salinas. Para algunos, la reestructuración de la política exterior fue el resultado del proceso de reforma económica y esto implica que la primera se subordinaba a los objetivos de la nueva estrategia económica. Otros opinan que la política exterior se transformó antes y más que la política económica, incluso, que la primera se utilizó como instrumento para ayudar a cambiar a la segunda.<sup>135</sup> Lo que no se puede negar, es que existió un alto grado de compatibilidad y congruencia entre ambas

---

<sup>134</sup> *Ibid.*, p. 535.

<sup>135</sup> *Ibid.*, p. 536.

políticas, lo que influyó en buena medida en la consecución del TLCAN y en la institucionalización de la relación bilateral entre México y Estados Unidos.<sup>136</sup>

### 1.2.1.3 El significado del TLCAN para las relaciones México-Estados Unidos

Lineas arriba se explicó el ambiente en el que se presentaron las negociaciones entre México, Estados Unidos y Canadá para suscribir un Tratado de Libre Comercio en América del Norte.<sup>137</sup> En dichas negociaciones, los tres países no solamente reconocieron el hecho de que sus economías y sociedades comerciaban intensamente, aun sin acuerdos, sino que también aceptaron construir un marco económico más amplio y libre de trabas burocráticas y arancelarias. La firma del TLCAN, el 17 de diciembre de 1992, era en el fondo una forma de normar y dar carácter institucional a las estrechas relaciones comerciales ya existentes.<sup>138</sup>

Uno de los principales efectos del TLCAN es que estableció una serie de normas y organismos de alcance trilateral y bilateral para dar cauce a la amplia y compleja relación económica entre los tres países de la región.<sup>139</sup> Este resultado puede ser calificado como la “dimensión institucional” del Tratado, que planteó nuevos retos para la administración de

---

<sup>136</sup> Para un análisis sobre la relación entre política exterior y reforma económica en el sexenio salinista, véase Blanca Heredia, art. cit.

<sup>137</sup> El 10 de junio de 1990, los presidentes de México y Estados Unidos anunciaron en la Ciudad de Washington la intención de fortalecer la relación económica entre ambos países mediante la búsqueda de un tratado comercial.

<sup>138</sup> Al momento de las negociaciones Estados Unidos era el socio comercial número uno de México y Canadá. A su vez nuestro país constituía el tercer socio comercial más importante de la economía estadounidense, mientras que Canadá ocupaba el primer lugar en ese capítulo (Andrés Rozental, *op. cit.*, p. 38).

<sup>139</sup> Por ejemplo, se estableció un mecanismo para la solución de controversias derivadas de la aplicación del Tratado.

las relaciones exteriores de México y que modificó de manera sustantiva la forma en que se conducían las relaciones con Estados Unidos en particular.<sup>140</sup>

No obstante, el impacto del Tratado se haría sentir no sólo en el área económica, sino en el conjunto de la relación bilateral entre México y Estados Unidos, al promover un acercamiento y una mayor colaboración en diversos temas. También hubo un creciente reconocimiento por parte del gobierno estadounidense de la importancia de su relación con México. El TLCAN abrió la puerta para emprender negociaciones aún más complejas en temas de interés para los dos países, en especial en materia de migración como se explicará a lo largo de esta tesis.<sup>141</sup>

De esta forma, el TLCAN planteó una serie de retos y oportunidades en varios aspectos que no se limitaron necesariamente a las áreas de comercio e inversión. Por ejemplo, en cuanto a la dimensión social del tratado, en primer lugar, se esperaba que la competencia generada a partir de la apertura comercial, otorgaría una mayor atención a la educación, el impulso a la productividad, la capacitación, la organización laboral y a una mejora en los salarios. Esto tendría un impacto positivo en la población de los tres países. Por otro lado, una mayor relación económica, incluidas nuevas corrientes de inversión hacia México, facilitaría la creación de empleos en México, para los mexicanos que de otra manera buscarían en la migración la solución a sus aspiraciones económicas. A su vez, la disminución de las corrientes migratorias se reflejaría en menores conflictos en la zona fronteriza y abriría caminos para la concertación de fórmulas bilaterales en lo que se

---

<sup>140</sup> José Luis Bernal Rodríguez, "El impacto institucional del Tratado de Libre Comercio de América del Norte", Revista mexicana de política exterior, (seis años de política exterior: 1988-1994) no. 44 (otoño, 1994), p. 39.

<sup>141</sup> Ibid., p. 41 s.

refiere a las condiciones de vida y el trato a nuestros connacionales en Estados Unidos.<sup>142</sup> Si bien es evidente que no se han podido lograr estas expectativas, en su momento permitieron cambiar algunas percepciones de los gobiernos mexicano y estadounidense y, por lo tanto, aminorar ciertas tensiones en la relación bilateral.

Asimismo, se esperaba que el TLCAN tuviera un impacto político. Salinas sabía que el nuevo modelo de desarrollo, en general, y el TLCAN, en particular, dependían en mucho en las decisiones que se tomaran en Estados Unidos y Canadá. Estas sociedades son democráticas, lo que quiere decir que la acción de grupos sociales (aun de los minoritarios) tiene una incidencia en el proceso de toma de decisiones. Por el contrario, la política exterior de Salinas reflejaba algunas de las características que el sistema político mexicano había manifestado por años -el autoritarismo y el presidencialismo- pues las iniciativas diplomáticas centrales en el gobierno de Salinas emanaron directamente de sus convicciones personales, que se fueron alterando gradualmente a medida que el sexenio avanzaba.<sup>143</sup> No obstante, mediante el TLCAN Salinas pretendía afirmar la supremacía del poder del Estado, restablecer el prestigio de la Presidencia y construirse una buena imagen personal —debido a los problemas de legitimidad que atravesaba el gobierno y el régimen, y a que el presidente antecesor contaba con una reputación de debilidad en el imaginario popular.<sup>144</sup> Esta es una de las razones por las que el presidente buscó en el exterior la

---

<sup>142</sup> *Ibid.*, p. 40 g.

<sup>143</sup> Ni los comentarios, ni la práctica presidencial mostraron disposición a someter las decisiones gubernamentales a la aprobación ciudadana. La búsqueda de consensos ocurrió en un nivel muy distinto: se buscó la aprobación de decisiones ya tomadas por un individuo o un pequeño grupo. De las declaraciones presidenciales también se desprende su expectativa de que el sistema político mexicano sería lo suficientemente flexible para dar paso a las reformas económicas (Sergio Aguayo Quezada, “Los efectos del Tratado de Libre Comercio en el sistema político mexicano”, en Gustavo Vega (comp.), *México-Estados Unidos, 1990, op. cit.*, pp. 97 ss.).

<sup>144</sup> Bernardo Mabire, art. cit., p. 547.

aprobación de su gobierno. Sin duda, el TLCAN fue entonces, un elemento de presión para obtener avances en la vida democrática del país, ya que, por ejemplo, de haber ocurrido fraudes electorales, en Estados Unidos las críticas habrían sido muy severas, sobre todo durante el proceso de negociación.<sup>145</sup>

Durante la negociación y al momento de la firma del Tratado había dos tipos de opiniones: aquellas que apuntaban a que el TLCAN reforzaría el autoritarismo y las que aseguraban que ayudaría en la transición hacia la democracia. Un especialista presentaba una hipótesis diferente: independientemente de la voluntad de los gobernantes mexicanos, el TLCAN aceleraría las dinámicas políticas que estaban transformando las relaciones de dominación del sistema político autoritario, dado el extraordinario período de cambios por el que México estaba atravesando. Es decir, la interacción del factor internacional con un deterioro (relativo) de la burocracia y con el surgimiento de nuevas fuerzas sociales iría modificando las relaciones de poder, en detrimento del autoritarismo y a favor de la democratización. El TLCAN formalizaría la incidencia de lo internacional, lo que restaría legitimidad al uso de la fuerza y ayudaría a la organización de la sociedad civil.<sup>146</sup>

Como hemos visto, el gobierno de Salinas buscó realizar transformaciones de fondo, aunque estas se llevaron a cabo, más bien, en el modelo económico, realizándose ajustes mínimos a la dimensión política.<sup>147</sup> Sin embargo, “tanto para México como para Estados Unidos, el TLCAN es un proyecto más político que económico. El TLCAN

---

<sup>145</sup> Gracias a esto, pudieron surgir grupos de presión ciudadana ajenos a los partidos políticos establecidos (José Juan De Olloqui, “Algunas consecuencias del TLCAN en la política exterior de México”, en Gustavo Vega y Francisco Alba (comps.). México-Estados Unidos-Canadá, 1995-1996, México, El Colegio de México, 1997, p. 184). Para una mejor descripción sobre estos grupos de presión véase Sergio Aguayo, art. cit., pp. 100 ss.

<sup>146</sup> Ibid., p. 95 y 104.

<sup>147</sup> Ibid., p. 96.

[comprometió] la orientación de la política exterior de México, la que, al estar cada vez más cerca de la política interna, necesariamente [habría] de tener efectos sobre ésta.”<sup>148</sup>

Asimismo, el TLCAN cambió ciertos aspectos de la política exterior de México y de su práctica en las relaciones con la potencia vecina. Empero, el desarrollo de la institucionalización de la relación bilateral entre México y Estados Unidos no comenzó con la firma del Tratado o su puesta en marcha en enero de 1994, sino aún antes de su negociación. Este proceso se llevó a cabo principalmente en el ámbito de los gobiernos federales. Bajo la dirección e iniciativa de los presidentes de cada país, “las distintas secretarías de Estado intensificaron sus contactos en el ámbito bilateral y les dieron un lugar prominente en sus agendas de trabajo.[De esta forma], las relaciones entre las distintas dependencias se estrecharon y formalizaron; asimismo, en algunos temas de la agenda binacional, como el comercio [concretamente a través del TLCAN], el medio ambiente y los aspectos laborales<sup>149</sup>, surgieron regimenes binacionales o trinacionales”.<sup>150</sup>

Un signo claro de la institucionalización de las relaciones intergubernamentales fue el fortalecimiento de los mecanismos de consulta bilateral existentes durante los primeros años de las presidencias de Salinas y Bush. Entre estos mecanismos se encuentran las entrevistas presidenciales, la Comisión Binacional, las conferencias de gobernadores fronterizos y las reuniones de procuradores generales de los estados fronterizos.<sup>151</sup> Los

---

<sup>148</sup> Humberto Garza, art. cit, p. 540.

<sup>149</sup> Los acuerdos paralelos al TLCAN son instrumentos formalmente ajenos al Tratado, pero funcionalmente vinculados a él. Éstos son: el Acuerdo de Cooperación Ambiental; el Acuerdo de Cooperación Laboral y el Acuerdo que establece la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (COCEF) y el Banco de Desarrollo de América del Norte (BANDAN). Los primeros dos son de carácter trinacional y los otros son de naturaleza binacional, entre México y Estados Unidos (José Luis Bernal, art. cit., p. 54).

<sup>150</sup> Rafael Fernández de Castro, art. cit., p. 60.

<sup>151</sup> La excepción fueron las reuniones interparlamentarias (*Ibid.*, p. 61).

primeros tres serán analizados, específicamente para el caso de la migración, en el tercer capítulo de esta tesis.

Otro cambio importante en las relaciones entre los dos países a partir del TLCAN fue el hecho de que los contactos a alto nivel se llevaron a cabo, en muchas ocasiones, sin la intermediación de la Secretaría de Relaciones Exteriores y el Departamento de Estado —debido principalmente al cambio en la naturaleza de los temas a tratar.<sup>152</sup> No obstante, hubo instancias en las que estas dos dependencias siguieron conservando un papel primordial, como lo es la Comisión Binacional en donde fungen como coordinadores.<sup>153</sup>

Además, con la negociación y aprobación del Tratado surgieron nuevos actores de primer orden en las relaciones de México y Estados Unidos. Por ejemplo, la coordinación de las negociaciones dentro del gobierno mexicano se realizó a través de la Comisión Intersecretarial del Tratado de Libre Comercio, que permitió recabar las opiniones de todas las dependencias involucradas y cuya experiencia sería fundamental en la concertación intersectorial para la ejecución del Tratado. En las comisiones y consejos consultivos se contempló la participación formal de representantes de autoridades locales y estatales y de la “sociedad civil”, estos últimos provenientes en la práctica de ONG’s y grupos de presión; a ello habría que agregar los sectores participantes en el “cuarto de junto” durante la negociación, en particular los agrupados en el Consejo Asesor y en la Coordinadora de Organismos Empresariales de Comercio Exterior (COECE).<sup>154</sup>

---

<sup>152</sup> Ante una negociación tan especializada, el papel de las cancillerías adquirió un nuevo matiz, de supervisión global del proceso, buscando congruencia entre los distintos procesos de la relación con el exterior, evitando compromisos que vulneraran la soberanía y dejando espacios para que las instancias comerciales como la SECOFI llevaran a cabo las negociaciones.

<sup>153</sup> Dicha comisión será analizada en el apartado 3.2.2.1 del último capítulo.

<sup>154</sup> La expresión “el cuarto de junto” se refiere a las negociaciones informales que se llevaron a cabo entre el gobierno de México y los grandes empresarios, quienes tenían un especial

Otro actor importante fue el Senado, que convocó a dos procesos de consulta nacional sobre el papel de México en el mundo y específicamente sobre la negociación de un tratado de libre comercio, de donde surgió la recomendación de llevar adelante la negociación. Otro actor más que surgió con las negociaciones fueron los cabilderos profesionales que abogaron por los intereses de México frente al Congreso de Estados Unidos, debido a la gran influencia de éste en las decisiones de política exterior norteamericanas.<sup>155</sup>

Otra característica importante de los cambios en la relación bilateral fue el fortalecimiento de la práctica de la compartimentalización que permite que los desacuerdos que puedan surgir en uno o varios temas no contaminen el resto de la agenda bilateral afectando la posible cooperación.<sup>156</sup> “En otras palabras, en lugar de considerar los vínculos entre los distintos asuntos políticos y económicos de la relación, cada uno se aísla y se analiza en su propia dimensión.”<sup>157</sup> Es importante señalar que en el pasado, la compartimentalización funcionaba con regularidad. Lo novedoso entonces, fue la decisión explícita de ambos presidentes de optar por ese enfoque y respaldarlo políticamente.<sup>158</sup>

---

interés en la firma de un tratado comercial con Estados Unidos. Al respecto véase: Elvira Concheiro Bórquez, El gran acuerdo: gobierno y empresarios en la modernización salinista, México, UNAM-IIE, 1996; y Cristina Puga, “Las organizaciones empresariales en la negociación del Tratado de Libre Comercio”, en Ricardo Tirado (coord.), Los empresarios ante la globalización, México, IIL-UNAM, 1994, pp. 171-193.

<sup>155</sup> José Luis Bernal, art. cit., pp. 42 §. En el apartado 3.1.1.1 del último capítulo se estudia más ampliamente el uso del cabildeo durante las negociaciones del TLCAN.

<sup>156</sup> Andrés Rozental, “La nueva etapa en las relaciones México-Estados Unidos”, Revista mexicana de política exterior, (seis años de política exterior: 1988-1994) no. 44 (otoño, 1994), p. 12.

<sup>157</sup> Víctor Arriaga, “El manejo de la relación con Estados Unidos, 1990-1994”, Foro Internacional, Vol. XXXIV-4 (oct.-dic., 1994), p. 573.

<sup>158</sup> Ibid., pp. 573 §.

Se ha visto que si bien el TLCAN surgió como consecuencia de intereses económicos y geopolíticos, tanto nacionales como internacionales, también ofreció la oportunidad de profundizar en la definición de mecanismos claros para la solución de controversias y abrió una nueva etapa en el desarrollo de las instituciones, normas, reglas y prácticas con consecuencias significativas para la conducción de la relación bilateral entre México y Estados Unidos. Es decir, se sentaron las bases para un salto cuantitativo en las relaciones, al transitar del entendimiento político laxo, relativamente informal y por ende impredecible, a la concertación económica y política sobre bases administradas.<sup>159</sup>

### **1.2.2 Las relaciones México-Estados Unidos en el sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000)**

En materia de política exterior, el sexenio de Zedillo se caracterizó fundamentalmente por dos rasgos. El primero es la continuidad que tanto los objetivos como la práctica de la política exterior tuvieron con las pautas marcadas por Salinas. El segundo es el hecho de que la política exterior pasó a un segundo plano dado las circunstancias internas del momento.

En cuanto al primer rasgo, las relaciones México-Estados Unidos estuvieron regidas, básicamente, por las mismas circunstancias internacionales que en el sexenio anterior. Como ya se explicó, a partir de la década de los noventa el poder mundial militar, político y económico, "quedó concentrado en el grupo de países occidentales

---

<sup>159</sup> José Luis Bernal, art. cit., pp. 62 s.

industrializados encabezados por Estados Unidos”.<sup>160</sup> A partir de este hecho, algunos países menos desarrollados, incluido México, adoptaron como modelo los sistemas políticos y económicos imperantes en América del Norte, Europa, y el sureste asiático, y buscaron mayores contactos, en todos los ámbitos, con los países de estas regiones. En estos términos, México, “a pesar de haber abrigado desmedidas expectativas acerca de las oportunidades de diversificación en un nuevo mundo multipolar”, tuvo que estrechar sus relaciones con Estados Unidos.<sup>161</sup>

Recordemos que uno de los efectos del TLCAN fue propiciar y hacer más abierta la alineación de México con la política exterior de Estados Unidos. Esto hizo menos probable que México expresara algún tipo de desacuerdo -en el discurso o en la práctica de la política exterior- frente a la política exterior de este país. Por ejemplo, una política exterior de relativo desafío a los intereses estadounidenses como la que se llevó a cabo en Centroamérica durante el gobierno de De la Madrid no tendría ya condiciones para repetirse en lo futuro.<sup>162</sup>

Siendo así, entre las preocupaciones de la política exterior del sexenio de Zedillo estuvo la intención de evitar cualquier conflicto diplomático que pudiera sabotear los intereses económicos que México compartía con su vecino del norte. La política exterior nacionalista, independiente, y activista, muchas veces contraria a los intereses de Estados

---

<sup>160</sup> Humberto Garza, “La política exterior de México: entre la dependencia y la diversificación”, *Foro Internacional*, XXXVI-4 (oct.-dic., 1996), p. 641.

<sup>161</sup> *Loc. cit.*

<sup>162</sup> *Ibid.*, p. 662.

Unidos, que comenzó a ser relegada por el gobierno de Salinas, ya no era posible ni deseable.<sup>163</sup>

A comienzos del sexenio México estaba atravesando por una severa crisis económica-financiera y por problemas políticos surgidos de la rebelión zapatista en Chiapas y los asesinatos de indole política. Además, el gobierno se vio sometido tanto a presiones internas como internacionales para permitir la democratización del sistema político. Estos y otros factores aumentaron la dependencia de México con respecto a la potencia vecina, en parte porque su mercado e inversiones eran críticas para la recuperación económica mexicana. Dicha dependencia provocaría notorios cambios en la política exterior y las relaciones internacionales de México.

A continuación se explica con más detalle cuáles fueron las circunstancias internas de comienzos del sexenio de Zedillo, cómo afectaron a la práctica de la política exterior y cómo se desarrollaron las relaciones México-Estados Unidos de 1994 al 2000.

### 1.2.2.1 La crisis de principios de sexenio

Por tercera vez en la historia del siglo XX un sexenio en México comenzó en un contexto de crisis económica financiera.<sup>164</sup> Hay diversas opiniones sobre los orígenes de la crisis, pero existe la hipótesis de que la mala administración económica en el sexenio

---

<sup>163</sup> Denise Dresser, "Post-NAFTA Politics in Mexico. Uneasy, Uncertain, Unpredictable", en Carol Wise (ed.), *The Post-NAFTA Political Economy. Mexico and the Western Hemisphere*, University Park, Pennsylvania, The Pennsylvania State University Press, 1998, p. 248.

<sup>164</sup> Los otros dos sexenios que comenzaron con crisis económicas fueron los de José López Portillo y Miguel de la Madrid. Para una descripción mayor véase los apartados 1.1.1.3 y 1.1.2.1 de este capítulo.

previo se combinó con errores propios de los nuevos administradores.<sup>165</sup> La crisis que estalló en diciembre de 1994 era semejante a la de 1976 y a la de 1982, ya que tuvo sus orígenes en un enorme déficit en cuenta corriente, aproximadamente 8% del PIB, y en la pérdida de reservas del Banco Central.<sup>166</sup> “Esta situación forzó al gobierno mexicano, como en las ocasiones anteriores, a devaluar el peso y a implantar medidas de estabilización.”<sup>167</sup> Por otra parte, Zedillo vio la necesidad de recurrir a la ayuda extranjera, la cual se concretó en los préstamos otorgados por el gobierno de Estados Unidos, el FMI y otras instituciones internacionales. Esta posición aunque muy criticada, era para el presidente “la ‘única’ salida que, desde su perspectiva, permitiría controlar los desequilibrios que condujeron a la devaluación de la moneda”.<sup>168</sup>

En este contexto de crisis económica, la concepción y principales acciones del gobierno de Ernesto Zedillo, en materia de política exterior, estuvieron condicionadas a la solución de los problemas económicos. A diferencia de otros sexenios también marcados por la crisis —en los que la política exterior había logrado mantener cierta independencia, actividad y presencia, al menos en la región latinoamericana— esta vez hubo una significativa pérdida de autonomía frente al exterior.<sup>169</sup> Esto se debía a que el comercio

---

<sup>165</sup> Pablo Ruiz Nápoles, “La crisis”, Reforma, México, D.F., 19 de marzo de 1995, Enfoque. Para un estudio más amplio sobre las causas de la crisis véase Gloria Abella Armengol, “La política exterior en el primer año de gobierno de Ernesto Zedillo”, Relaciones Internacionales, enero-marzo 1996, núm. 69, pp. 121-139.

<sup>166</sup> Además, la crisis incluyó una caída del siete por ciento del PIB en 1995.

<sup>167</sup> Reynaldo Ortega Ortiz, “Las relaciones México-Estados Unidos y la génesis del Tratado de Libre Comercio de América del Norte”, en Bernardo Mabire (comp.), México-Estados Unidos-Canadá, 1997-1998, México, El Colegio de México, 2000, p. 23.

<sup>168</sup> Gloria Abella Armengol, art. cit., p. 121.

<sup>169</sup> “Aún en periodos de crisis e instrumentación de programas de ajuste económico, el gobierno mexicano sostuvo una política exterior que, aunque denominada de “bajo perfil”, defendió posiciones autónomas con respecto a la visión de Washington.” Un ejemplo ya descrito es la participación activa de México en el conflicto centroamericano durante la presidencia de Miguel de

exterior y el capital extranjero eran los dos principales motores del crecimiento económico desde la década de los ochenta, lo que se incrementó a partir de la crisis financiera de 1994-1995.<sup>170</sup> Por esta razón, la política exterior mexicana se ajustó “a los fines del intercambio comercial y financiero con Estados Unidos y encaró exclusivamente aquellos problemas que [la potencia vecina deseara] incorporar a la agenda mexicano-estadounidense”.<sup>171</sup>

Por otro lado, el discurso gubernamental en materia de política exterior se presentó sin sus principales características retóricas. Un claro ejemplo de la poca importancia que Zedillo le otorgó a la política exterior al comienzo de su sexenio se presentó durante su primer informe de gobierno. En el mensaje a la nación del primero de septiembre de 1995 no hubo una sola mención de las relaciones de México con el exterior. La preocupación principal del gobierno mexicano, en ese momento, era cumplir los compromisos financieros y poder aplicar las recomendaciones en materia económica dictadas por el FMI, para atraer nuevamente los capitales del exterior. De esta forma, la relación de México con el exterior se redujo, para el presidente de la República, a un mecanismo para resolver la insolvencia financiera.<sup>172</sup>

---

la Madrid. Entonces, no sólo la cancillería promovió la formación del Grupo Contadora, sino que sostuvo posiciones contrarias a las estadounidenses en cuanto a los orígenes y vías de solución de dicho conflicto. “Este es un caso representativo de que, a pesar del condicionamiento económico con el exterior, se propiciaron y defendieron importantes espacios de negociación.” (*Ibid.*, p. 122).

<sup>170</sup> Entre 1980 y 1999, la apertura de la economía, medida en términos de la participación relativa de las exportaciones en PIB, se triplicó al pasar de 11 a 31%. Para 1999, el comercio exterior total de México representaba 63% del PIB (Guadalupe González González, “Las estrategias de política exterior de México en la era de la globalización”, *Foro Internacional*, vol. XLI-4 (oct.-dic., 2001), p. 620).

<sup>171</sup> Lorenzo Meyer, “Un bienio normal”, en Bernardo Mabire, *op. cit.*, p. 9 s.

<sup>172</sup> Gloria Abella Armengol, art. cit., p. 137.

No obstante, los problemas que influían en el terreno de la política exterior, no se limitaban al ámbito económico, ya que existía una inestabilidad política sin precedente, cuyo principal componente era la rebelión del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) surgida en Chiapas a partir del primero de enero de 1994. De esta forma, “el traslape de la crisis política y la crisis económica [impondría] una serie de restricciones” en la capacidad del gobierno mexicano para llevar a cabo, en forma exitosa, su proyecto sexenal de política exterior.<sup>173</sup> Esto explica, en parte, por qué el gobierno de Zedillo prefirió concentrar sus esfuerzos y recursos en el ámbito interno.

#### 1.2.2.2 La política exterior de Ernesto Zedillo

Para poder entender el sexenio de Zedillo, además de considerar el contexto ya presentado, es primordial reconocer que uno de los hechos más importantes con el que se inició éste fue la existencia del TLCAN como condicionante de la política exterior. Como se explicó en el apartado anterior, el Tratado, por un lado, modificó las pautas de las relaciones internacionales de México al reconocer la importancia de —y a la vez impulsar— el comercio con el exterior, en especial con Estados Unidos. Por otro lado, el Tratado favoreció el acercamiento con nuestro vecino del norte e hizo aún más complejas las relaciones mexicano-norteamericanas.<sup>174</sup> Esto tendría repercusiones claras tanto en la formulación como en la práctica de la política exterior, sobre todo porque México dependía ahora de Estados Unidos en múltiples aspectos.

---

<sup>173</sup> Humberto Garza, art. cit., p. 660.

<sup>174</sup> Una tesis muy difundida es que México y Estados Unidos eran parte de un proceso de “integración silenciosa” desde principios del siglo XX, y que lo que hizo Salinas y luego Zedillo en sus respectivos sexenios, fue impulsar deliberadamente la institucionalización de dicha integración (Denise Dresser, art. cit., p. 245).

En primer lugar, la definición de las metas que en política exterior debían alcanzarse antes de que finalizara el siglo XX, reflejaba la preocupación que el gobierno de México tenía ante el hecho de depender en demasía de la relación con Estados Unidos y de limitar sus esfuerzos al área económica. El Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000, establecía entre sus objetivos de política exterior la búsqueda de “alianzas estratégicas sobre temas en común con las grandes naciones emergentes de desarrollo comparable al de México, para generar respuestas internacionales a los desafíos de la globalización y a los grandes temas de nuestro tiempo”.<sup>175</sup> De esta forma, se buscaba establecer una estrategia de diversificación que era vista como “necesaria frente a la intensidad de las relaciones con nuestros principales socios comerciales y [cuyo fin era] que México [ampliara] su margen de maniobra y [consolidara] su capacidad de negociación internacional”.<sup>176</sup>

Dos declaraciones significativas en ese mismo sentido fueron las de los secretarios de relaciones exteriores de ese sexenio. El primero de ellos, Ángel Gurría, a un año y medio de que el presidente Zedillo tomara posesión, se refirió a la diversificación de los lazos internacionales de México como “uno de los pilares de la nueva diplomacia mexicana”.<sup>177</sup> Su sucesora, Rosario Green, señaló en 1999 que la estrategia de política exterior giraba en torno a dos líneas fundamentales de acción: la diversificación de las

---

<sup>175</sup> Estos temas eran: la estabilidad financiera internacional, el libre comercio, la migración, la democracia, los derechos humanos, el narcotráfico, el terrorismo y el cuidado del medio ambiente (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000, México, 1995, p. 10).

<sup>176</sup> Ibid., p. 11.

<sup>177</sup> Ángel Gurría, Uno más uno, México, D.F., 10 de julio de 1996, p. 9.

relaciones de México y el fomento a la cooperación internacional.<sup>178</sup> Esto era muestra de la clara intención del gobierno de Zedillo de disminuir la dependencia de México con respecto a Estados Unidos. Sin embargo, en los hechos, el país tendría muy poca capacidad y oportunidad para lograr este objetivo.<sup>179</sup>

Cómo parte del esfuerzo diversificador del gobierno de Zedillo se logró concertar varios tratados comerciales. El más importante de ellos fue el que se negoció entre México y la Unión Europea (UE). En 1997, las dos partes firmaron un Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación, la cual incluye al denominado Tratado de Libre Comercio México-Unión Europea (TLCUEM).<sup>180</sup> Otros acuerdos se llevaron a cabo con Costa Rica, Bolivia, los otros miembros del G-3 -Colombia y Venezuela- durante 1995; Nicaragua en 1998; Chile en 1999<sup>181</sup>; Israel en el año 2000; y el Triángulo del Norte -Guatemala, Honduras y El Salvador- en el 2001.<sup>182</sup>

---

<sup>178</sup> Rosario Green, "Los principales retos de México en el mundo globalizado del siglo XXI", en Roberta Lajous y Blanca Torres (comp.), México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores, tomo IX. La política exterior de México en la década de los noventa, México, Senado de la República, 2da ed. aumentada, 2000, p. 23.

<sup>179</sup> Humberto Garza, art. cit., p. 659.

<sup>180</sup> El Acuerdo, que fue firmado el 8 de diciembre de 1997, incluye una vertiente tendiente al mejoramiento de las relaciones políticas entre las partes (México y los 15 Estados miembros de la UE), otra que busca el aumento de la cooperación bilateral en distintas áreas, y una tercera que contiene los objetivos de la negociación comercial en diferentes campos. Ese mismo día, también se llegó a un Acuerdo Interino sobre Comercio y cuestiones relacionadas, que sentó las bases para iniciar la negociación de una liberalización comercial. El 14 de julio de 1998 inició formalmente la negociación comercial con el establecimiento del Consejo Conjunto del Acuerdo Interino. El Acuerdo fue aprobado el 20 de marzo de 2000 por el Senado de la República, por parte de México, y el Parlamento Europeo, las instancias legislativas de los 15 Estados miembro y el Consejo de Ministros de la UE, por parte de Europa (Tratado de Libre Comercio México-Unión Europea, México, SECOFI, 2000).

<sup>181</sup> El Tratado de Libre Comercio México-Chile se firmó el 17 de abril de 1998 y entró en vigor el 1 de agosto de 1999. Es interesante notar que desde 1991 México y Chile ya habían creado un mecanismo bilateral para otorgar reducciones en las barreras arancelarias y no arancelarias. Este tratado, firmado en el marco del Acuerdo de Integración Latinoamericana y conocido como Acuerdo de Complementación Económica, aunque no es técnicamente un acuerdo

Todos estos tratados de libre comercio tuvieron como modelo al TLCAN. Por esto, no puede decirse que esta amplia red de tratados sea el reflejo de una política exterior innovadora, sino más bien de una política de continuidad, ya que siguió la pauta establecida durante el sexenio anterior. Básicamente, la política exterior, al igual que en el gobierno de Salinas, volvió a enfocarse al fortalecimiento del modelo económico neoliberal.

Otro ejemplo en este sentido es la participación que México tuvo, durante este sexenio, en la Organización Mundial de Comercio (OMC), dentro de la cual, el gobierno buscó impulsar una nueva ronda de negociaciones. Otras actuaciones sobresalientes de México en los foros económicos multilaterales ocurrieron en el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y en el Fondo Monetario Internacional (FMI).<sup>183</sup> A través de la pertenencia a los nuevos tratados comerciales y a estas organizaciones, México pretendía mantener la imagen de un país con un campo de acción independiente frente al liderazgo de Estados Unidos en el comercio internacional y regional.

---

de libre comercio, puede ser considerado como el primer régimen preferencial de libre comercio firmado por México.

<sup>182</sup> El Tratado de Libre Comercio México-Costa Rica se firmó el 5 de abril de 1994 y entró en vigor el 1 de enero de 1995, el mismo día que el Tratado de Libre Comercio México-Bolivia que se había firmado el 10 de septiembre de 1994, y el Tratado de Libre Comercio del Grupo de los Tres que se firmó el 13 de junio de 1994. Por su lado en diciembre de 1997, se firmó el Tratado de Libre Comercio México-Nicaragua, el cual entró en vigor el primero de julio de 1998. México firmó, el día 6 de marzo del 2000, el Tratado de Libre Comercio Israel - México (TLCIM), el primer acuerdo comercial que nuestro país suscribe con una nación del Medio Oriente. El último acuerdo firmado durante el sexenio de Zedillo fue el Tratado de Libre Comercio México-Triángulo del Norte el 29 de junio del 2000, el cual entró en vigor el 15 de marzo del 2001 ("Negociaciones Comerciales", Página de la Secretaría de Economía en: <http://www.economia.gob.mx/vb/distribuidor.jsp>).

<sup>183</sup> Guadalupe González, art. cit., p. 636.

Como ya se dijo, el imperativo de tener acceso a los mercados y a los flujos de capital internacional obligó a México a buscar nuevos aliados económicos, principalmente entre el grupo de países industrializados. México se convirtió en miembro del “club de naciones industrializadas”, al entrar en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y en el Banco de Disputas Internacionales (BDI), una organización de bancos centrales de los países desarrollados. En ambos casos, México tuvo que renunciar explícitamente a participar en mecanismos de representación del Tercer Mundo, como el Movimiento de Países No Alineados.<sup>184</sup>

No obstante, a diferencia del gobierno de Salinas cuyo objetivo primordial era insertar a México en el “grupo de los países del Primer Mundo”, Zedillo adoptó una postura más flexible. que reconoció la posición del país como puente entre el norte y el sur y como parte de varias regiones. La premisa básica de esta estrategia era que, dada su situación geopolítica y geoeconómica, México podría servir como plataforma de producción con acceso simultáneo a varios mercados.<sup>185</sup> Sin embargo, los resultados de esta estrategia fueron limitados. Si bien es cierto que el gobierno de Zedillo intentó diversificar sus relaciones exteriores, principalmente las comerciales, Estados Unidos no sólo siguió siendo el primer socio comercial de México, sino el país con el que se tiene el mayor número de contactos en el exterior. Por esto, puede decirse que los esfuerzos de Zedillo para diversificar la política exterior fueron más simbólicos que reales.

---

<sup>184</sup> *Ibid.*, pp. 636 s.

<sup>185</sup> *Ibid.*, p. 657.

### 1.2.2.3 Las relaciones mexicano-norteamericanas: ¿acercamiento o dependencia?

La relación México-Estados Unidos hacia fin del sexenio de Salinas y principio del de Zedillo parecía ser mucho mejor que al terminar los gobiernos de Luis Echeverría y José López Portillo. La política exterior de México había dejado de ser “progresista” o contestataria.<sup>186</sup> El TLCAN había cambiado la percepción mexicana de Estados Unidos permitiendo el acercamiento en múltiples sentidos con nuestro vecino del norte.<sup>187</sup>

En palabras del entonces canciller Gurriá, mediante una intensa actividad diplomática se pretendía alcanzar un “nuevo entendimiento” con los Estados Unidos —ni oposición sistemática ni apoyo incondicional— para que, mediante el fortalecimiento del diálogo político y el ensanchamiento de los canales institucionales de comunicación, se pudieran encontrar soluciones bilaterales a los desafíos comunes.<sup>188</sup>

Destacan en este sentido, los encuentros entre los presidentes Zedillo y Clinton. La primer visita de Zedillo a Estados Unidos ilustra adecuadamente el estado de la relación bilateral en los primeros meses de su gobierno. El antecedente más importante al viaje presidencial era el “rescate” financiero de México, que no sólo significaba una enorme dependencia de México hacia Estados Unidos, sino el compromiso que con tal acción

---

<sup>186</sup> Un indicador útil al respecto es la coincidencia de las votaciones de México con las de Estados Unidos en la Asamblea General de la ONU entre 1985 y 1999. Sin embargo, es importante señalar que no siempre hubo una alineación en asuntos de política exterior, como lo refleja la posición de México con respecto al conflicto de Kosovo en 1999, cuando el gobierno mexicano “lamentó” el uso de la fuerza sin el consentimiento explícito del Consejo de Seguridad de la ONU (*Ibid.*, pp. 33 s).

<sup>187</sup> Ana Covarrubias, “México: crisis y política exterior”, *Foro Internacional*, XXXVI-3 (julio-sept. 1996), p. 479.

<sup>188</sup> José Ángel Gurriá, “Principios, objetivos y estrategias de la política exterior de México”, *Revista mexicana de política exterior*, no. 46 (primavera, 1995), pp. 284-304.

había asumido el presidente Clinton ante su país.<sup>189</sup> El tono de la visita fue de extrema cordialidad, y con esta actitud se identificaron los temas conflictivos de la relación: migración y narcotráfico. Por otro lado, ambas partes insistieron sobre el fortalecimiento de la democracia así como lo atinado de las medidas de recuperación económica de México. Zedillo reconoció el apoyo financiero de Estados Unidos a México, y el presidente Clinton subrayó que no se trataba de un “favor”, sino del cumplimiento con intereses estadounidenses.<sup>190</sup> De igual manera, Clinton expresó el objetivo de su gobierno de que México fuera un país democrático, próspero y abierto a los mercados.<sup>191</sup>

En 1997 el presidente Clinton hizo su primera visita oficial a México. Si bien las visitas presidenciales son en lo fundamental actos simbólicos, dado que el mandatario estadounidense había recibido a su colega mexicano en varias ocasiones, esta visita era el reflejo de que la reciprocidad, al menos en el discurso y el trato diplomático, se estaba convirtiendo en un imperativo político.<sup>192</sup>

---

<sup>189</sup> A principios de 1995 Clinton empleó el Fondo de Estabilización Cambiaria, sin apoyo del Congreso estadounidense, para ofrecer al gobierno de Zedillo un préstamo de emergencia por un máximo de 20 mil millones de dólares, como parte de un paquete mayor (de hasta 50 mil millones de dólares) que se formó con respaldo del FMI y del Banco de los Pagos Internacionales de Suiza (Lorenzo Meyer, art. cit., p. 11). Para más detalles sobre el paquete de rescate de 1995 véase Ngairé Woods, “International Financial Institutions and the Mexican Crisis”, en Carol Wise (ed.), *op. cit.*, pp. 148-170.

<sup>190</sup> El paquete financiero del presidente Clinton, visto como resultado de su voluntad política y esfuerzo personal, era una respuesta a las presiones de los inversionistas de su país, pero también reflejaba el reconocimiento creciente de la interdependencia estructural existente entre las economías de México y Estados Unidos. En defensa de este rescate, la Casa Blanca había argumentado que los problemas de la economía mexicana acarrearían un aumento en la migración ilegal de mexicanos hacia Estados Unidos, podrían afectar a otros mercados emergentes de América Latina y desatar una crisis regional y afectar a millones de familias estadounidenses que habían invertido sus ahorros para el retiro en *mutual funds* (“Cabildea la Casa Blanca para evitar que se bloquee el apoyo financiero de E.U. a México”, *La Jornada*, México, D.F., 5 de abril de 1995).

<sup>191</sup> Ana Covarrubias, art. cit., p. 480 §.

<sup>192</sup> Lorenzo Meyer, art. cit., pp. 10 y 12.

Hay un sentido en el que se puede hablar de reciprocidad en la práctica. A medida que la política exterior mexicana se alineaba más a los intereses estadounidenses y los lazos entre los dos países se volvían más fuertes y más complejos,<sup>193</sup> la frontera que separa la política interna de Estados Unidos de su política exterior, se desdibujaba. Es decir, el tema mexicano tomó una mayor relevancia dentro de la política interna de Estados Unidos, al igual que el tema estadounidense había estado presente por mucho tiempo en la agenda interna del gobierno de México. Como reflejaron las declaraciones presidenciales arriba presentadas, en una era de creciente interdependencia económica, hasta la soberanía nacional se volvió un tema bilateral.<sup>194</sup> Por esto, no sólo temas económicos, sino también políticos -como los cambios en el sistema político mexicano-fueron elementos importantes en las discusiones políticas en el Congreso estadounidense y temas clave para la creación o transformación de coaliciones.<sup>195</sup>

Entre los temas tradicionalmente conflictivos de la relación que se abordaron con amplitud entre 1994 y el año 2000, destacan la migración y el narcotráfico. Estos aparecieron como elementos de continuidad pero también como parte de la discusión de la política exterior ocurrida durante ese sexenio. En el caso del narcotráfico, la actuación de

---

<sup>193</sup> Una muestra de lo complejo de relación es el hecho de que el dominio exclusivo de los gobiernos en el manejo de los contactos bilaterales fue decayendo a medida que la relación mostraba más interacciones entre ambas sociedades. Es decir, las relaciones mexicano-norteamericanas fueron definidas, cada vez más, por múltiples actores cuyos intereses específicos muchas veces fueron independientes, o hasta antagonicos, de los intereses nacionales. Así, la relación bilateral estuvo crecientemente influida por la actividad de las ONG's, los medios de comunicación, las organizaciones pro derechos humanos, los intereses de negocios y otros (Denise Dresser, art. cit., p. 252).

<sup>194</sup> Para un análisis sobre los "nuevos aspectos de la interdependencia" véase Robert A. Pastor, *Integration with Mexico: Options for U.S. Policy*, Nueva York, Twentieth Century Fund Press, 1993.

<sup>195</sup> Sobre todo en periodos electorales, dado el peso político de los votantes de origen mexicano (Denise Dresser, art. cit., p. 250).

México puede ser entendida a partir de la consideración de un dilema que el gobierno mexicano no pudo resolver: promover la cooperación con el vecino del norte o defender la soberanía nacional. Este dilema revela las dificultades que enfrentaba la política exterior: ninguno de sus dos componentes —cooperación y soberanía— estaban claramente definidos, por lo que su interacción se complicaba. Además, el dilema apuntaba a fin de cuentas al manejo, también delicado, de principios e intereses.<sup>196</sup>

La emigración de mexicanos indocumentados hacia el norte en busca de trabajo siguió siendo un tema prioritario. La probabilidad de que México y Estado Unidos suscribieran un tratado para regular el flujo migratorio no pareció aumentar en esos años. A falta de un acuerdo formal, el gobierno mexicano insistió en que se respetaran los derechos humanos de los mexicanos en territorio estadounidense, sea cual fuere su situación migratoria.<sup>197</sup> Empero, como veremos en los siguientes capítulos, se lograron algunos acuerdos entre los dos países y se crearon instituciones para realizar nuevas negociaciones y llevar a la práctica lo acordado.

A pesar de que las relaciones mexicano-norteamericanas fueron intensas y complicadas en el sexenio de Zedillo, no se caracterizaron por ningún fenómeno realmente novedoso e inesperado. Por un lado, el conflicto y la discordia siguieron presentes.<sup>198</sup> Por el otro, mantuvieron el “espíritu de cooperación” surgido en el sexenio anterior, lo que se reflejó en la voluntad de ambos gobiernos, retórica por lo menos, de mantener la relación “bajo control” y de evitar que se contaminara por alguno de sus componentes

---

<sup>196</sup> Ana Covarrubias, art. cit., p. 486.

<sup>197</sup> Lorenzo Meyer, art. cit., p. 19 s.

<sup>198</sup> Un ejemplo de esto es el juego de declaraciones antimexicanas aparecidas en el primer semestre de 1996 a propósito del periodo electoral en Estados Unidos

conflictivos.<sup>199</sup> Más que solucionarse, las inevitables diferencias entre México y Estados Unidos fueron administradas. Tal vez el único rasgo distintivo, como se dijo antes, es que las relaciones entre México y Estados Unidos en el sexenio de Zedillo estuvieron dominadas por la existencia del TLCAN, que “también coadyuvó a la redefinición del interés nacional mexicano mismo”.<sup>200</sup>

---

<sup>199</sup> Ana Covarrubias, art. cit., p. 481.

<sup>200</sup> Lorenzo Meyer, art. cit., p. 22.

## Capítulo 2

### La evolución de la política migratoria

#### mexicana antes del TLCAN

El objetivo de este capítulo es analizar las características de la política migratoria mexicana y sus cambios a través del tiempo mediante el estudio cronológico de la migración de mexicanos a los Estados Unidos. Para esto, se explicarán sucesos que han enmarcado las iniciativas y reacciones por parte de los gobiernos mexicanos y estadounidenses, enfatizando aquellos eventos que, a mi parecer, tienen mayor relevancia para entender los cambios en las percepciones y, por ende, en las políticas relacionadas con la migración. Asimismo, se estudiarán tanto los momentos de conflicto como de cooperación en la materia entre ambos países.

A lo largo del capítulo veremos cómo la actitud y las políticas mexicanas hacia el tema migratorio pasaron de ser fundamentalmente pasivas y reactivas, a una posición más activa e innovadora. También podremos observar transformaciones en la manera en que los Estados Unidos han atendido los problemas relacionados con la inmigración de mexicanos a su territorio. Sin embargo, para entender estos cambios, no podemos dejar de considerar las diferentes posiciones que ocupan México y los Estados Unidos dentro del fenómeno migratorio, y que de alguna forma marcan las actitudes que cada uno de los involucrados adopta.

Para los autores del *Estudio Binacional México-Estados Unidos sobre Migración* (en adelante *Estudio Binacional*),<sup>201</sup> “como en muchas otras facetas de la relación bilateral, existe una asimetría en las respuestas a las cuestiones de migración. [Debido a esto] el patrón normal es que en los Estados Unidos, el país receptor en esta relación, se desarrolla una presión exigiendo una [solución] a un problema de migración percibido. Esto significa que, por lo general, Estados Unidos toma la iniciativa”.<sup>202</sup> En México, por el contrario, generalmente se considera que la solución al problema de la emigración es a largo plazo —esto es, modificar la economía nacional y las condiciones sociales lo suficiente para que más mexicanos permanezcan de forma voluntaria en el país— por lo que la mayoría de las respuestas mexicanas serán reacciones a las iniciativas estadounidenses.<sup>203</sup>

Los acontecimientos que dan lugar a una respuesta por parte de cualquiera de los dos gobiernos pueden ocurrir en alguno de los dos países, o en ambos. Lo que ocurre con más frecuencia es que una serie de hechos se acumulen a través del tiempo y ocasionen una reacción. Por ejemplo, las crisis de la economía estadounidense frecuentemente han sido los detonadores de una actitud antiinmigrante.<sup>204</sup> Esto muestra que las políticas en materia de migración no se originan sólo por presiones directamente relacionadas con el

---

<sup>201</sup> En el *Estudio Binacional sobre Migración* se propone un modelo analítico para entender cómo se originan las respuestas a los problemas migratorios (Sidney Weintraub, Francisco Alba, Rafael Fernández de Castro y Manuel García y Griego, *Estudio Binacional México-Estados Unidos sobre Migración, tomo VIII: Respuesta a los problemas migratorios*, México, SRE, 1999, pp.14-18 (en adelante: *Estudio Binacional*)).

<sup>202</sup> *Ibid.*, pp. 14 s.

<sup>203</sup> O más bien podrían definirse como reacciones en el caso estadounidense derivadas de un debate tras algún hecho detonante y contrarreacciones en el lado mexicano.

<sup>204</sup> Dos ejemplos son la legislación de la IRCA o la Propuesta 187 en California, que fueron motivadas, en parte, por consideraciones económicas. Estos dos casos serán retomados más adelante, sobre todo, el primero, que se analiza ampliamente en el apartado 2.1.6.

tema, sino en combinación con otros acontecimientos o condiciones. Además, en el debate acerca de la política migratoria se involucran muchos intereses, lo que ocasiona que algunos asuntos no se resuelvan del todo o se aborden sólo de manera parcial dentro de la legislación.<sup>205</sup>

A continuación se explicarán varios hechos dentro de la historia de la migración de mexicanos a los Estados Unidos en los que se puede observar, en la práctica, la expresión de los patrones de política antes establecidos y los cambios que estos patrones han sufrido a través del tiempo.<sup>206</sup>

## **2.1 Iniciativas y reacciones: las políticas mexicanas y estadounidenses ante la migración de mexicanos a Estados Unidos**

En este apartado se estudia de forma cronológica la migración de mexicanos a los Estados Unidos,<sup>207</sup> comenzando a mediados del siglo XIX y terminando en la década de 1980 cuando se inicia el cambio de actitud de los gobiernos mexicano y estadounidense respecto a este fenómeno. Sin embargo, hay dos acontecimientos a los que se les otorga una especial atención. Estos son, el Programa Bracero y la aparición de la Ley de Reforma

---

<sup>205</sup> Por ejemplo, el debate migratorio en los Estados Unidos incluye a diversos actores, como las distintas facciones del Congreso, los empresarios y agricultores que contratan a los inmigrantes, los sindicatos de trabajadores, la opinión pública y los intereses del gobierno mexicano que pudiesen tener un impacto político.

<sup>206</sup> El Programa Bracero, según el *Estudio Binacional*, ofrece numerosos ejemplos del patrón de las respuestas mexicanas y de Estados Unidos a los problemas de migración "Este patrón está formado por un hecho o conjunto de hechos detonantes que provocaron y condujeron a debates y reacciones en un país y a contrarreacciones en el otro". Hay tres ejemplos que ilustran este patrón: la creación del programa (1941-1943), la modificación de los términos de la cooperación bilateral (1953-1954) y la terminación del programa (1961-1963). Para una mayor profundidad en el caso véase Manuel García y Griego, "El Programa Bracero", en *Estudio Binacional, op. cit.*, pp. 93-99 [Anexo].

y Control de Inmigración de 1986 (IRCA), ya que son importantes antecedentes de los mecanismos que analizaremos en el capítulo 5, al sentar varios precedentes para la creación de la *nueva visión bilateral* explicada en la segunda parte del presente capítulo.<sup>208</sup>

### 2.1.1 Los orígenes

La migración de mexicanos hacia el país del norte es tan antigua como la historia de la nación mexicana. La frontera entre México y los Estados Unidos se fijó en 1853, aunque no fue hasta 1894 cuando se pusieron las primeras garitas para controlar el cruce de personas. Desde entonces, los mexicanos comenzaron a emigrar en búsqueda de mejores salarios y mejores condiciones de vida.<sup>209</sup> Es en 1855 cuando la migración comienza a formar parte de la agenda bilateral México-Estados Unidos, ya que la Guerra de Secesión (1861-1865) en el país del norte estaba terminando y era conveniente contratar mano de obra mexicana.

---

<sup>207</sup> Para una revisión general de los principales periodos históricos en la migración de mexicanos a los Estados Unidos véase el Anexo 2.1.

<sup>208</sup> La nueva visión binacional se refiere a un cambio de percepción y actitud sobre el fenómeno migratorio, logrado, en gran parte, gracias al TLCAN, donde las explicaciones unilaterales sobre las causas, efectos y respuestas a la migración fueron sustituidas por un esquema explicativo más complejo, que reconoce la responsabilidad tanto mexicana como estadounidense en la solución de los problemas migratorios. Es difícil situar este cambio en una fecha determinada, pero puede decirse que tuvo su momento clave en 1997 con la aparición del *Estudio Binacional* que será explicado en el apartado 2.2.3.

<sup>209</sup> Para Manuel García y Griego y Mónica Vereá Campos esta migración ha tenido siempre dos causas fundamentales: las condiciones y estructuras económicas de ambos países. "Del lado mexicano, la emigración se explica por falta de empleo o ingreso adecuados y por las conexiones que algunas comunidades tienen con Estados Unidos. Del lado norteamericano, la causa principal ha sido la insaciable demanda de mano de obra barata a fin de mantener el crecimiento de ciertos sectores económicos" ("Migración de Trabajadores mexicanos a Estados Unidos" en Manuel García y Griego y Mónica Vereá Campos. México y Estados Unidos frente a la migración de indocumentados. México, Porrúa-UNAM, 1988, p. 56)

Junto con los primeros movimientos de mexicanos hacia el norte del río Bravo, comenzó el interés del gobierno mexicano por proponer iniciativas para hacerle frente a este fenómeno.<sup>210</sup> En 1910 Francisco I. Madero ya hablaba sobre la situación precaria y las humillaciones que sufrían los mexicanos en Estados Unidos.<sup>211</sup> Venustiano Carranza y Álvaro Obregón establecieron importantes precedentes del modo en que el gobierno actuaría en el futuro, en temas tales como la incorporación del tema de los trabajadores migratorios en la Constitución de 1917, la forma de tratar la doble nacionalidad, la protección de los migrantes en la frontera, la detención de los traficantes de indocumentados y las propuestas para realizar la repatriación.<sup>212</sup>

Ya desde 1917-1918 el gobierno mexicano —ante el hecho de que cualquier acción tomada para frenar la migración era superada por la corriente migratoria<sup>213</sup>—

---

<sup>210</sup> Fernando Saúl Alanís Enciso, “Los primeros pasos hacia la construcción de la política de emigración de mexicanos a Estados Unidos. El caso de la Secretaría de Gobernación (1917-1936)”, en Luz María Valdés (coord.), Población y Movimientos Migratorios, México, SEGOB, 2000 (Colección Historia de la Secretaría de Gobernación; La Secretaría de Gobernación: Acción Política del Gobierno Mexicano. Vol. IV), p. 153.

<sup>211</sup> Gabriela Y. Castañón García, Migración México-Estados Unidos: Cooperación bilateral para un problema compartido, tesina, México, IMRED, 1998, p. i.

<sup>212</sup> Fernando Saúl Alanís Enciso, art. cit., p. 153. El artículo 123 establecía una cláusula de protección de los emigrantes, ya que decretaba la intervención de las autoridades municipales y consulares para evitar los abusos que se repetían constantemente en contra de los trabajadores contratados en el exterior (*Ibid.*, pp. 161 §). En cuanto a la doble nacionalidad, el Congreso mexicano había emitido, desde el 12 de diciembre de 1891, un decreto titulado “No pérdida de nacionalidad de mexicanos en el extranjero”, por el cual autorizaba al Ejecutivo de la Unión para declarar, en casos particulares, y a solicitud de los interesados, que aquellos mexicanos que llevasen más de diez años de residir en el extranjero y que no hubiesen solicitado el permiso correspondiente por ignorancia, no perdían su nacionalidad (Instituto Nacional de Migración, Compilación Histórica de la Legislación Migratoria en México: 1821-2000, México, SEGOB, 2da ed., 2000, p. 105).

<sup>213</sup> Desde comienzos del siglo XX, el éxodo de mexicanos se discutió con preocupación dentro de las diferentes instancias de gobierno. Sin embargo no se encontraron medidas para evitarlo. Es por esto que, para desalentar la migración, el gobierno decidió dejar de expedir pasaportes a aquellas personas que se encontraran fuera de su lugar de residencia y que se propusieran viajar hacia los Estados Unidos, ya que muchas personas llegaban hasta la frontera sin documentos con la intención de cruzar hacia el lado americano. También se realizaron campañas

comenzó a implantar medidas para proteger a sus nacionales en el extranjero. Por ejemplo, los cónsules mexicanos ubicados en la frontera y el interior de Estados Unidos formularon respuestas *ad hoc* a los problemas que se iban presentando —como el emprender una campaña para que sus nacionales contaran con los documentos que comprobaran su nacionalidad mexicana, incluso si tenían legalizada su ciudadanía en los Estados Unidos, y así evitar ser reclutados en el ejército norteamericano.

No obstante, tras la promulgación de la Constitución de 1917 y en la década de los años veinte, no hubo una dependencia de gobierno encargada expresamente para atender los problemas relacionados con la migración. Por ejemplo, en algunos casos las acciones consulares no estuvieron articuladas con las de las secretarías de Estado. El fenómeno migratorio era visto principalmente como un problema laboral y ocurría “en un contexto de reorganización del gobierno y de poca coordinación, incluso confusión de funciones y responsabilidades entre las diferentes dependencias implicadas.”<sup>214</sup>

A partir de la década de los años treinta, tras el regreso masivo de miles de mexicanos como consecuencia de la *Gran Depresión*, la migración pasó a ser un problema demográfico nacional.<sup>215</sup> Con esto comenzaron a definirse las funciones de las distintas

---

de propaganda para informar de las condiciones laborales en los Estados Unidos o de los requisitos para pasar al territorio del otro país y se instauraron cuotas por concepto de cruce en la frontera. Sin embargo, tales medidas resultaron ser poco prácticas, ya que la gran mayoría de los trabajadores que emigraban ni tramitaban sus documentos migratorios, ni les interesaba informarse (Fernando Saúl Alanís Enciso, art. cit., pp. 157-160).

<sup>214</sup> El servicio consular, dependiente de la SRE, y el presidente de la República fueron los principales implicados en la búsqueda de soluciones, pero hubo otras dependencias gubernamentales trabajando en la creación de políticas tales como la Secretaría de Gobernación, de Hacienda, Agricultura y Fomento, y los gobiernos estatales y municipales (*Ibid.*, p. 153).

<sup>215</sup> Esto es, el gobierno reconoció la importancia de la migración de mexicanos al país vecino y el peligro de una repatriación masiva, que provocaba no sólo un problema laboral, en el sentido de la falta de puestos de trabajo para emplear a los mexicanos que regresaban de los Estados Unidos, sino en términos socio-económicos y demográficos.

dependencias y el gobierno, en especial la Secretaría de Gobernación, se preocupó más por la emigración de sus nacionales que por la entrada de extranjeros, como lo había hecho en el siglo XIX. Sin embargo, aunque los cónsules mexicanos establecieron medidas para facilitar el regreso voluntario de los migrantes, México fue más bien un simple observador en el proceso de repatriación. Lo único que pudo hacer el gobierno de México fue quejarse con las autoridades estadounidenses “por las acciones que [se tomaron] para devolver algunos mexicanos por la fuerza —sobre todo por la situación económica que también México atravesaba en esos años”.<sup>216</sup>

Durante el cardenismo (1934-1940), aumentó la participación de la Secretaría de Gobernación en la formulación de la política migratoria. Los precedentes establecidos por el gobierno a partir de 1917, así como el impacto del retorno masivo de la primera mitad de la década de los treinta, derivarían en la reformulación de la política demográfica del país. Desde finales del siglo XIX había comenzado a hacerse claro que México, más que recibir inmigrantes, era un país con una considerable emigración hacia Estados Unidos. Esto llevó a la Secretaría de Gobernación a incluir dentro de su política los temas de emigración y repatriación, y ya no sólo dedicarse a tratar la inmigración.<sup>217</sup>

### **2.1.2 El Programa Bracero**

La Segunda Guerra Mundial sirvió de impulso a la economía norteamericana, pero al mismo tiempo dio lugar a una gran escasez de trabajadores. Esto trajo como consecuencia una fuerte demanda para la mano de obra mexicana, sobre todo en la

---

<sup>216</sup> Manuel García y Griego y Mónica Verca Campos, art. cit., pp. 68 s

<sup>217</sup> Fernando Saúl Alanís Enciso, art. cit., p. 171.

agricultura del suroeste. Debido a esto, los agricultores estadounidenses pidieron a su gobierno permitir el acceso de campesinos mexicanos.<sup>218</sup> Así, el gobierno americano y el mexicano, por iniciativa del primero, comenzarían a administrar bilateralmente la corriente migratoria de trabajadores mexicanos. El presidente Manuel Ávila Camacho (1940-1946) aceptó firmar un convenio que regularía el envío de trabajadores temporales a los Estados Unidos. El nuevo documento daría origen al Programa Bracero en 1942.

Este puede ser considerado como el primer intento de coordinación entre los gobiernos de México y Estado Unidos para buscar soluciones al problema migratorio. El principal motivo por el que el gobierno de México aceptó colaborar fue la búsqueda de garantías laborales para sus trabajadores.<sup>219</sup> También se creía que el acceso al mercado de trabajo norteamericano proporcionaría instrucción agrícola a los braceros, además del ingreso de divisas al país provenientes de los salarios de los emigrantes.

El convenio sobre braceros se renovó durante la guerra y se continuó aún en 1948, ya que la necesidad de mano de obra agrícola no desapareció con el término de la conflagración mundial.<sup>220</sup> Al entrar en guerra con Corea (1950-1953), el gobierno estadounidense se percató de la necesidad de contar con trabajadores agrícolas asegurados

---

<sup>218</sup> En 1941 los agricultores de California se quejaron de la escasez de mano de obra para la cosecha y solicitaron al SIN que admitiera trabajadores estacionales mexicanos de emergencia, como lo había hecho durante la Primera Guerra Mundial (Manuel García y Griego, "El Programa Bracero", art. cit., p. 95).

<sup>219</sup> Esto respondía a una de las principales preocupaciones de las autoridades mexicanas y un eje prioritario para la política migratoria: el velar por los derechos y las condiciones de trabajo de los emigrantes.

<sup>220</sup> Durante un periodo breve de la Segunda Guerra Mundial (1943-1945), los trabajadores contratados bilateralmente se dirigieron no solamente a la agricultura, sino también al mantenimiento de las vías ferroviarias (Manuel García y Griego y Mónica Vereza Campos, art. cit., p. 71).

por lo que reforzó el Programa Bracero. Es por esto que en 1951 el Congreso norteamericano institucionalizó el programa mediante la Ley Pública 78.<sup>221</sup>

Durante los primeros diez años del Programa Bracero hubo un aumento acelerado en el número de mexicanos que atravesaban la frontera ilegalmente y, consecuentemente, en las detenciones por parte de las autoridades migratorias estadounidenses.<sup>222</sup> Esto era promovido, según algunos autores, "en parte por el mismo programa bracero, que no ofrecía a todo trabajador mexicano y empleador norteamericano posibilidad de contratación".<sup>223</sup> En este sentido, los funcionarios estadounidenses culpaban al gobierno mexicano por disponer normas poco prácticas para la administración del programa. El gobierno mexicano, por su lado, consideraba que la culpa era, por una parte, del Congreso de los Estados Unidos por no decretar sanciones para los empleadores y, por la otra, de los agricultores por contratar y explotar a los trabajadores indocumentados. El gobierno de los Estados Unidos también fue criticado por la Comisión Presidencial sobre Mano de Obra Migratoria de 1951, por no prevenir la entrada masiva de trabajadores indocumentados, al mismo tiempo que gastaba dinero para reclutar braceros de México.<sup>224</sup>

Aunque ambos gobiernos querían desincentivar el flujo de trabajadores indocumentados, hubo una excepción durante algunos años de la década de los cuarenta. Mientras que México se negaba a enviar braceros por no estar satisfecho con los términos de los contratos laborales, el SIN estadounidense no aplicó rigurosamente sus leyes

---

<sup>221</sup> Para una breve descripción de esta y otras leyes estadounidenses sobre migración véase el anexo 2.2.

<sup>222</sup> Las aprehensiones de inmigrantes ilegales mexicanos por parte del SIN se dispararon de 64, 000 en el año fiscal 1945 a 865, 000 en el año fiscal 1953 (Manuel García y Griego, "El Programa Bracero", art. cit., p. 96).

<sup>223</sup> Manuel García y Griego y Mónica Vereá Campos, art. cit., p. 71.

<sup>224</sup> Manuel García y Griego, "El Programa Bracero", art. cit., p. 96.

migratorias, permitiendo de esa manera que los granjeros texanos contasen con la mano de obra que representaban los inmigrantes sin documentos. Por el contrario, a principios de los años cincuenta, el gobierno mexicano colaboró con el envío de policías mexicanos a la zona fronteriza del norte para impedir salidas ilegales, y permitió que Estados Unidos regresara indocumentados por avión al interior de la República Mexicana, dificultándoles de esta forma su regreso al país del norte.

Así es como, a pesar de la colaboración lograda por ambos países, en la década de los cincuenta comenzaron a haber conflictos sobre los términos en que se debían contratar a los obreros, e incluso se cuestionó la viabilidad del programa. A finales de 1953 y principios de 1954, el gobierno estadounidense presionó al gobierno mexicano para que éste permitiera la reducción de ciertas garantías laborales en el convenio, de forma que el programa fuese más atractivo para los agricultores.<sup>225</sup> Después, en junio de 1954, con la colaboración del gobierno mexicano, Estados Unidos comenzó una campaña de deportación llamada “Operación espalda mojada” (como se les conocía a los indocumentados), mediante la cual expulsaron a cientos de miles de mexicanos y obligaron a los empleadores a contratar braceros legalmente bajo términos más favorables que antes.<sup>226</sup>

A partir de 1959 la oposición norteamericana al Programa Bracero se hizo más obvia y éste, para propósitos prácticos, murió políticamente en 1963. Las protestas mexicanas en el sentido de que el país necesitaba tiempo para absorber el regreso

---

<sup>225</sup> Algunas disposiciones del programa no habían sido del agrado de muchos agricultores, promoviendo que estos contratasen braceros indocumentados durante los años de la guerra mundial y aún después, lo que provocó el aumento de la migración ilegal. Es por esto que para 1953, el gobierno estadounidense buscaba reducir la entrada ilegal de trabajadores mediante contrataciones legales de braceros.

definitivo de esos trabajadores logró un año más de vida del programa, el cual terminó finalmente el 31 de diciembre de 1964. Uno de los argumentos esgrimidos por la Embajada mexicana en Washington para que no se terminara este programa era que, con ello, no se terminaría la migración, sino que aumentaría la de indocumentados.<sup>227</sup>

El agotamiento del Programa Bracero puede explicarse de diversas formas. Una de ellas es por sus defectos como legislación, ya que no especificaba el número de mexicanos que irían a laborar a Estados Unidos, por lo que poco a poco comenzaron a surgir problemas. Entre estos se encontraban los abusos y los tratos discriminatorios de que comenzaron a ser objeto los trabajadores a medida que se incrementaba el número de inmigrantes. Uno de los efectos inesperados del programa es que promovió excesivamente la migración, incluso la indocumentada, lo que generó el rechazo tanto del gobierno como de la sociedad estadounidenses.

Lo anterior dejó importantes lecciones para los dos gobiernos que habían negociado el Programa Bracero. Para el gobierno norteamericano era claro que este tipo de convenios no garantizaba la eliminación de los cruces ilegales de la frontera. Por otro lado, el gobierno mexicano comprobó que los derechos de sus nacionales no estaban asegurados con este programa. El otro tipo de lección que dejó la experiencia de los braceros, es que aunque México aceptara colaborar con Estados Unidos, ya fuera por conveniencia o por presión, era el país del norte el que tenía mayor libertad para decidir cómo actuar, como lo demostraron las excepciones que hizo a sus leyes migratorias en la

---

<sup>226</sup> Manuel García y Griego y Mónica Vereá Campos, art. cit., p. 72.

<sup>227</sup> Ibid., pp. 72 s.

década de los cuarenta y más aún, la decisión de terminar con el programa.<sup>228</sup> También se pueden señalar lecciones positivas, ya que Estados Unidos pudo ver la conveniencia de contar con trabajadores asegurados, principalmente en época de guerra, y México consideró que al colaborar con su vecino se promovía una migración menos caótica. Es por esto que aunque la desaparición del convenio sobre braceros fue una decisión unilateral por parte de las autoridades estadounidenses y su renovación se antojaba difícil, el gobierno mexicano no dejó de mostrar en los años siguientes su interés por alcanzar un nuevo acuerdo.<sup>229</sup>

### **2.1.3 La Postura del gobierno mexicano al término del Programa Bracero**

Como ya se dijo, el gobierno mexicano estaba inconforme con la terminación del Programa Bracero. Sin embargo, las lecciones que el programa había dejado empujaron a las autoridades mexicanas a presentar una posición un tanto contradictoria. Por un lado había la necesidad de administrar el flujo migratorio existente, lo que podría hacerse, como ya se había comprobado, a través de un convenio laboral binacional. Por el otro lado, estaba el imperativo de defender los derechos y las condiciones de vida de los trabajadores migratorios, lo cual no había podido resolverse por un acuerdo de esa naturaleza. Por lo tanto:

En los diez años que siguen a la cancelación del acuerdo (1965-1974) se observa en las reuniones interparlamentarias [México-Estados Unidos] un

---

<sup>228</sup> Recordemos que mientras que México se negaba a enviar braceros por no estar satisfecho con los términos de los contratos laborales, el SIN estadounidense “se hizo de la vista gorda” para que los granjeros texanos pudiesen contratar a los inmigrantes ilegales.

<sup>229</sup> Para el estudio sobre las percepciones mexicanas y estadounidenses acerca del fenómeno migratorio, antes y después del periodo de los convenios de braceros véase: Jorge Bustamante, “La migración mexicana en la dinámica política de las percepciones”, en Carlos Tello y Clark W. Reynolds, Las relaciones México-Estados Unidos, México, FCE, 1981, pp. 334-355.

discurso de la delegación mexicana aparentemente ambiguo, ya que se declara que el gobierno mexicano está dispuesto a satisfacer la demanda estadounidense de mano de obra, mediante la solicitud de dicho gobierno, y paralelamente se sostiene la necesidad de sustituir el Programa Bracero con otro instrumento legal que permita la regulación de la migración. Si bien la delegación mexicana insiste, hasta 1974, en la conveniencia para los dos países de establecer nuevamente un acuerdo binacional de contratación legal de trabajadores, para algunos legisladores estadounidenses, representantes de estados que apoyaban un acuerdo, se da la impresión de ambigüedad porque consideran que falta una decidida postura gubernamental mexicana por negociar la contratación de trabajadores.<sup>230</sup>

Esta actitud “ambigua” no sólo se presenta en las reuniones interparlamentarias. Poco después del vencimiento del Programa Bracero, el presidente electo de México, Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), se reunió con el presidente Lyndon Johnson (1963-1969) y planteó la posibilidad de un nuevo convenio laboral migratorio. Johnson se presentó dispuesto a negociar, pero indicó la imposibilidad de otro acuerdo debido a la oposición de los sindicatos.<sup>231</sup> Igualmente a principios de los años setenta, con el aumento del número de indocumentados aprehendidos por el SIN, el gobierno del presidente Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) propuso reestablecer los convenios de braceros. La nueva proposición consistía en “establecer una cuota anual fijada por ambas partes para determinar la demanda de trabajadores y permitir su ingreso y permanencia en el territorio vecino; asegurar el trato equitativo para dichos trabajadores; y fijar normas dentro de las cuales los cónsules mexicanos pudieran brindar mayor y continua protección a los indocumentados”.<sup>232</sup>

---

<sup>230</sup> Francisco Alba, “Emigración: la respuesta gubernamental”, en Luz María Valdés, *op. cit.*, p. 185.

<sup>231</sup> Manuel García y Griego, “El Programa Bracero”, art. cit., p. 99.

<sup>232</sup> Manuel García y Griego y Mónica Vereca Campos, art. cit., p. 109.

Hacia fines de 1974 el gobierno de México cambió su postura respecto a la reanudación de un convenio de trabajadores migratorios con su vecino del norte. El presidente Echeverría desistió de volver a negociar con los Estados Unidos en la reunión cumbre que tuvo con el presidente Gerald Ford (1974-1977) en ese año. La razón del cambio estaba en la percepción, ya presente desde los años sesenta, sobre la experiencia previa en la materia. Con base en ésta, se concluyó que “un nuevo programa de braceros no necesariamente resultaría en una sustitución de indocumentados por trabajadores legales, sino que, de acuerdo a la experiencia que se tuvo con los convenios, cabría esperar que se fomentara aún más la emigración de indocumentados”.<sup>233</sup> Además, había el convencimiento de que “el fenómeno migratorio es casi inevitable, difícilmente sujeto a control gubernamental y muy funcional a las dos economías”.<sup>234</sup> Por lo tanto, el gobierno mexicano prefirió tratar el asunto unilateralmente, es decir, atacar la emigración elevando la calidad de vida y de trabajo de las zonas rurales de México.<sup>235</sup> El gobierno del presidente Echeverría adoptó la estrategia de no tener una política de emigración, al menos no de forma explícita, buscando no comprometerse con los cambios en la política

---

<sup>233</sup> *Ibid.*, p. 110.

<sup>234</sup> Francisco Alba, “Emigración: la respuesta gubernamental”, art. cit., p. 186.

<sup>235</sup> No obstante la idea de que los problemas de migración se solucionarían mejorando las condiciones de la economía mexicana no era nueva y tampoco se contraponía a los intentos del gobierno mexicano de renovar el convenio de braceros. Por ejemplo, a partir de 1965 se instauraron programas de desarrollo que incluían dentro de sus metas el crear las condiciones necesarias para que los emigrantes potenciales permanecieran en el país. Uno de ellos es el Programa de Industrialización de la Frontera, también conocido como programa maquiladora, establecido en 1965. Su objetivo era fomentar el establecimiento de plantas de maquila para ensamblar componentes importados de Estados Unidos y luego exportarlos. Este proyecto se creó al término del Programa Bracero, con la intención de cubrir el vacío de puestos de trabajo, y aunque ha tenido éxito en emplear a población local, todavía se debate su utilidad para absorber a emigrantes potenciales (*Estudio Binacional, op. cit.*, p. 74).

migratoria estadounidense. A esta nueva postura de México se le nombró como “la política de no tener política”.<sup>236</sup>

No obstante este estancamiento en la formulación de políticas bilaterales, puede decirse que la existencia de un programa creado para regular los flujos de trabajadores mexicanos a Estados Unidos durante un periodo de veintidós años, de 1942 a 1964, tuvo algunas repercusiones sobre la política gubernamental mexicana frente al fenómeno migratorio. El deseo de negociar un nuevo acuerdo, aunque no llegara a concretarse, denota el convencimiento que las autoridades mexicanas tenían acerca de la utilidad de contar con algún tipo de convenio migratorio.<sup>237</sup> En otras palabras, puede decirse que este programa bilateral es un importante precedente para un cambio de percepción y de actitud por parte del gobierno de México hacia la migración de sus nacionales al país del norte, ya que demostró las ventajas de contar con mecanismos legales para administrar los flujos migratorios y, a la vez, pugnar por la protección legal de los derechos laborales de los braceros mexicanos.

Por otro lado, la importancia del Programa Bracero para el gobierno de Estados Unidos puede verse en la necesidad de la economía estadounidense de contar con

---

<sup>236</sup> Este término fue acuñado por Manuel García y Griego para quien en realidad esta nueva respuesta gubernamental sí tenía un objetivo práctico. Para el autor, más que pasividad o actitud defensiva, lo que el gobierno de México buscaba era prevenir la injerencia de Estados Unidos en asuntos internos mexicanos, por lo que, tomando una actitud recíproca, había que abstenerse de intervenir en el diseño de la política del país vecino. Todo esto estaba de acuerdo con los principios de política exterior y no sólo se aplicaba al tema migratorio sino a otros (Manuel García y Griego, “Hacia una nueva visión del problema de los indocumentados en Estados Unidos”, en Manuel García y Griego y Mónica Verca Campos, *op. cit.*, pp. 145-147).

<sup>237</sup> “De hecho la renovación de los convenios fue uno de los elementos centrales de la política migratoria de México en los últimos años de la vigencia del programa de braceros. Ello queda manifiesto en las posturas de los legisladores mexicanos en las primeras reuniones parlamentarias México-Estados Unidos entre 1961 y 1964” (Francisco Alba, “Emigración: la respuesta gubernamental”, art. cit., p. 183).

programas de trabajadores temporales, la cual se reflejó en varios de los debates sobre la búsqueda de soluciones para los problemas relacionados con la migración.<sup>238</sup> Algunos ejemplos son: el programa de visas H-2A, creado en 1952 para permitir anualmente a trabajadores agrícolas laborar de manera legal en los Estados Unidos; el programa especial para trabajadores agrícolas —Special Agricultural Workers (SAW)— incluido dentro de la legislación de la IRCA para aquellos inmigrantes que hubieran laborado durante tres meses en la agricultura entre mayo de 1985 y mayo de 1986; o los trabajadores agrícolas complementarios —Replacement Agricultural Workers (RAW)<sup>239</sup>— que fue un programa adicional que permitió el reemplazo de los campesinos que optaban por otra actividad, como sucedió después de la IRCA, cuando comenzaron a proliferar los inmigrantes urbanos.<sup>240</sup>

Así vemos que a pesar de que el acuerdo sobre braceros no fue suficiente para instaurar una tónica de cooperación bilateral, sí cambió ciertas actitudes de ambos gobiernos hacia el problema de la migración. No obstante, tendrían que pasar años de un política pasiva por parte de México, condicionada por el temor de intervenir en los asuntos internos de otro país y la imposibilidad de llevar a cabo negociaciones bilaterales

---

<sup>238</sup> Aunque estos programas se diferencian de los convenios de braceros por ser de naturaleza unilateral.

<sup>239</sup> Este programa surgió después de que entró en vigor la IRCA, y estaba programado para instrumentarse a partir del 1 de octubre de 1990. Para un estudio más amplio acerca de estos programas véase Michael D. Hofer, "Characteristics of Aliens Legalizing under IRCA", Reunión anual de la P.A.A., Baltimore, Maryland, 1989 [ponencia]; Philip Martin y J. Edward Taylor, "Harvest of Confusion: SAW, RAWS, and Farmworkers", 1988 [mecanografiado].

<sup>240</sup> Desde los años setenta el empleo de inmigrantes en sectores no agropecuarios fue en aumento. Esto se atribuye a la mecanización en el campo que eliminó ciertos puestos de trabajo, al uso industrial y residencial que se les ha dado a las tierras y a la existencia de plazas de baja calificación en el comercio, la industria, la construcción y los servicios (Manuel García y Griego y Mónica Verca Campos, art. cit., p. 83).

más profundas en altos niveles gubernamentales, para que tanto el gobierno mexicano como el estadounidense volvieran a trabajar en conjunto.

#### **2.1.4 Acciones del gobierno mexicano entre 1975 y 1986**

Como ya se mencionó, ante la falta de nuevas negociaciones entre las autoridades mexicanas y estadounidenses, el gobierno de México optó por otro tipo de medidas para enfrentar la problemática migratoria. Desde mediados de los años setenta, México abandonó la posición ambigua de, por un lado, buscar la renovación del Programa Bracero y, por el otro, mostrar muy poca voluntad gubernamental para llevarlo a cabo —motivada, en gran parte, por el poco interés estadounidense por negociar con el gobierno de México. No obstante hasta mediados de los años ochenta, como se describirá a continuación, el gobierno osciló entre dos hipótesis de solución —no antitéticas entre sí— del problema migratorio. Por un lado, se creía que la migración hacia el norte, disminuiría en la medida en que mejoraran las condiciones económicas mexicanas.<sup>241</sup> Por el otro, se buscó reforzar las labores consulares para proteger a los mexicanos en el exterior de los problemas derivados de un fenómeno que se había reconocido como inacabable.

En 1973 el gobierno mexicano había creado una Comisión Intersecretarial para el estudio de los problemas derivados de la emigración de indocumentados. Esta comisión se propuso distintas acciones para responder a este problema. Estas incluían colocar a personal consular mexicano en los centros de detención en Estados Unidos; evitar la corrupción entre las autoridades encargadas de velar por los emigrantes; promover la

---

<sup>241</sup> Como ya se ha dicho, una postura tradicional del gobierno mexicano era considerar a la emigración de nacionales como una pérdida para el país, por lo que se llevaron a cabo acciones

cooperación bilateral para combatir a los “enganchadores” y falsificadores de documentos y analizar una posible contratación directa de trabajadores mexicanos por parte de empleadores norteamericanos.<sup>242</sup> Asimismo, los presidentes Luis Echeverría (1970-1976) y Richard Nixon (1969-1974) habían tratado el tema de los migrantes durante la visita del presidente mexicano a los Estados Unidos en junio de 1972.

En el mandato de José López Portillo (1976-1982) se siguió con la tesis de que la solución al problema migratorio debía ser económica. Se sugirió entonces que la promoción de las exportaciones mexicanas a los Estados Unidos abriría fuentes de trabajo, disminuyendo los incentivos para emigrar. Por otra parte, el gobierno de México continuó con el objetivo de velar por los derechos de sus nacionales que se encontraban en el exterior que, como recordaremos, era una de sus prioridades en política migratoria. Para este propósito, en 1979 se reestableció una dirección general de protección consular en la SRE, con el fin de ampliar los esfuerzos de gestión, asesoría y representación que realizan los cónsules mexicanos en el exterior, y coordinarlos mejor.

Durante la presidencia de Miguel De la Madrid (1982-1988) se continuó con la obligación gubernamental de promover la protección consular, ratificando el compromiso de las autoridades con los emigrantes. Además, en una entrevista con el presidente Ronald Reagan (1981-1988), realizada en enero de 1986, el presidente mexicano declaró su preocupación por buscar soluciones bilaterales —satisfactorias para los dos gobiernos— a los problemas derivados de la migración. Comenzaba a gestarse un cambio en la percepción de ambos países acerca de las consecuencias de la migración, ya que ambos

---

para desalentar la migración. Estas estuvieron casi siempre relacionadas con la promoción del desarrollo económico, bajo la idea de que esta era la mejor solución a largo plazo.

presidentes reconocieron que los trabajadores mexicanos contribuían al desarrollo de las economías estadounidense y mexicana.<sup>243</sup>

En cuestión de protección consular, también hubo avances dentro del ámbito legislativo. En el Congreso mexicano surgió la idea de que la mejor forma de administrar el flujo migratorio y velar por las condiciones laborales de los emigrados sería mediante acuerdos con las autoridades estadounidenses. Es por esto que la postura de los legisladores mexicanos en materia migratoria comenzaría a modificarse en los debates realizados en las reuniones interparlamentarias de México y Estados Unidos, realizadas anualmente a partir de 1960. En la séptima de estas reuniones, que se llevó a cabo en 1967, se concluyó que la inexistencia de un tratado era la principal causa de los abusos a los trabajadores migrantes mexicanos, ya que se consideraba a esta mano de obra como clandestina. Diez años después, en la reunión de 1977, el énfasis se puso nuevamente en las medidas de tipo económico, ya que se argumentó que la solución al fenómeno migratorio era el equilibrio en la balanza comercial entre ambos países. Sin embargo, para 1986, los legisladores norteamericanos seguían manteniendo la postura de que las políticas debían ser unilaterales y eran poco accesibles a la idea de la cooperación.<sup>244</sup>

---

<sup>242</sup> Manuel García y Griego y Mónica Vereá Campos, art. cit., p. 110.

<sup>243</sup> Por primera vez el gobierno de Estados Unidos reconoció que la inmigración de mexicanos a su territorio, no sólo tiene costos económicos, sociales y políticos, sino contribuye de manera positiva al desarrollo económico del país. Por el lado mexicano, al final de 1984, el Senado mexicano creó una comisión sobre trabajadores migratorios con el propósito de realizar audiencias en todo el país durante 1985 para obtener las opiniones que se tenían sobre este tema. Esto permitió conocer más ampliamente la percepción que diversos sectores de la sociedad mexicana tenían acerca de la migración de indocumentados (*Ibid.*, pp. 114 s).

<sup>244</sup> El ir y venir entre la postura mexicana que privilegiaba a la tesis económica o la que buscaba reestablecer un convenio similar al Programa Bracero (que no son opuestas, sino más bien complementarias), así como la posición estadounidense en el tema pueden explicarse por las condiciones cambiantes en la economía mexicana. Por ejemplo, la crisis económica por la que México atravesó en la década de 1980, especialmente entre 1982 y 1983, estimuló las iniciativas

## 2.1.5 Propuestas del gobierno estadounidense: el camino hacia la Ley de Reforma y Control de Inmigración (IRCA)

Aunque los presidentes norteamericanos Richard Nixon y Gerald Ford habían presentado propuestas para afrontar el creciente problema político de los indocumentados, el primer presidente de los Estados Unidos en replantear dicho asunto fue James Carter (1977-1981). El *Alien Adjustment and Employment Act*, también conocido como plan Carter, presentado en agosto de 1977, fue un intento de legislar tomando en cuenta la potencial ayuda que el gobierno mexicano pudiera brindar para reducir la inmigración. Lo relevante de este proyecto de ley es que proponía “buscar formas de cooperación con los países de origen de los indocumentados” para impulsar sus economías y tener mayor control sobre los traficantes de indocumentados. Dicha iniciativa no prosperó, pero se convertiría en el modelo a seguir para planes posteriores.<sup>245</sup>

En Estados Unidos, tomando como base al plan Carter, diputados y senadores de las comisiones encargadas de aprobar legislación migratoria, miembros del gabinete encargados de diversos asuntos relacionados con la inmigración, y tres miembros del público, nombrados por el presidente, crearon la Comisión Selecta de Políticas de

---

en contra de la inmigración ilegal de los Estados Unidos, ya que había un gran temor ante un posible éxodo de trabajadores mexicanos promovido por los problemas económicos. Esto reforzó la posición de los Estados Unidos de actuar unilateralmente, como lo demostraron la serie de iniciativas para controlar la inmigración indocumentada, dentro de un proceso legislativo muy intenso, que más tarde se concretaría en la IRCA. En cuanto a la percepción del gobierno mexicano, no sólo se temían a los efectos de legislaciones subsecuentes a la propuesta Simpson-Mazzoli de 1982 y 1983-1984, sino que la preocupación máxima era una potencial expulsión masiva de nacionales. Esto derivó en un amplio debate sobre las medidas preventivas para tratar esta posibilidad. En este sentido, la adopción de México de una nueva estrategia de desarrollo prometía terminar con las causas de la crisis económica, es decir, con el detonante del aumento en la inmigración de mexicanos en los Estados Unidos (Francisco Alba. “Crisis económica de 1982 en México”, en *Estudio Binacional*, *op. cit.*, pp. 102 § [Anexo]).

<sup>245</sup> Manuel García y Griego y Mónica Verca Campos, art. cit., pp. 92 §.

Inmigración y Refugiados —Select Commission on Immigration and Refugee Policy (SCIRP). El informe de la Comisión, *U.S. Immigration Policy and the National Interest*, comprendía una serie de recomendaciones que fueron recibidas por el presidente Reagan en marzo de 1981. En general, éstas consistían en aumentar los recursos para detener el flujo migratorio y hacer cumplir las leyes laborales, establecer los criterios para deportar extranjeros, permitir la reunificación familiar y sancionar a empleadores que, a sabiendas, contratasen a indocumentados, pero no se acordó qué documentación sería exigida para comprobar la legalidad de un trabajador. Aunque estas propuestas tuvieron una mayor aceptación por parte de la población estadounidense, no fueron apoyadas por el presidente.<sup>246</sup>

Ese mismo año, el presidente Reagan lanzó un plan sobre inmigración. El plan centraba la atención en el problema de los indocumentados, por lo que se buscó imponer sanciones a empleadores, pero con poco éxito. También se otorgó estatus legal temporal y se comenzó un programa piloto para otorgar visas a empleados que pudieran cubrir determinadas necesidades de mano de obra. Desde la terminación del Programa Bracero en 1964, éste era el primer intento para ampliar el número de visas a empleados temporales. No obstante, el plan Reagan tampoco se aprobó.<sup>247</sup>

Ya desde la década de los setenta, los legisladores norteamericanos comenzaron a debatir acerca de la forma de enfrentar los conflictos generados por la existencia de trabajadores ilegales. En 1971, el diputado Peter W. Rodino, presentó por primera vez un proyecto de ley que incluía sanciones a los empleadores de indocumentados. A partir de

---

<sup>246</sup> *Ibid.*, pp. 93 s.

<sup>247</sup> *Ibid.*, pp. 94-96.

entonces, varios diputados y senadores estadounidenses presentaron diferentes versiones del proyecto de ley Rodino, pero no tuvieron éxito. Después de que fracasara el plan Reagan en el otoño de 1981, el Congreso de los Estados Unidos retomó el problema y recogió las recomendaciones de la SCIRP.<sup>248</sup>

En marzo de 1982, el senador Alan K. Simpson y el diputado Romano L. Mazzoli presentaron un proyecto de ley de inmigración, que fue enmendado y aprobado por el Senado, mas no por la Cámara de Representantes. Empero, el proceso se reinició en 1983, siendo aprobada la versión de Simpson en el Senado, y al año siguiente, la de Mazzoli en el Congreso, aunque ambas enmendadas. Una comisión bicameral (*Conference Committee*) trató de unir los dos proyectos, pero para octubre de 1984 el intento de legislación había sucumbido.<sup>249</sup>

### 2.1.6 IRCA

Finalmente, en 1986 se aprobó la Ley de Reforma y Control de Inmigración IRCA, por sus siglas en inglés), mejor conocida como La Ley Simpson-Rodino por los nombres de sus autores principales, el senador Alan K. Simpson y el diputado Peter Rodino.<sup>250</sup> La IRCA fue el producto final de un debate de 15 años, antes descrito, sobre cómo responder a la inmigración ilegal, en especial proveniente de México, que se había caracterizado por propuestas legislativas consideradas pero no promulgadas por el

---

<sup>248</sup> *Ibid.*, p. 96.

<sup>249</sup> *Ibid.*, pp. 96 g.

<sup>250</sup> Para un estudio más amplio sobre las características de la IRCA, así como de sus consecuencias y contradicciones véase: Mónica Vereá, "Contradicciones de la Ley Simpson Rodino", en Manuel García y Griego y Mónica Vereá Campos. *op. cit.*, pp. 13-48; Sidney Weintraub, "IRCA y la facilitación del diálogo sobre migración Estados Unidos-México". en Estudio Binacional. *op. cit.*, pp. 105-109 [Anexo].

Congreso en 1971 y 1972, el plan de inmigración de Carter de 1977, las recomendaciones de la SCIRP en 1981, el plan de inmigración de Reagan de 1981 y proyectos de ley subsecuentes presentados por los autores de la IRCA y el representante Romano Mazzoli.<sup>251</sup>

Lo que buscaba los Estados Unidos con la IRCA era “retomar el control de sus fronteras” ante la percepción negativa que se había creado entre la opinión pública norteamericana acerca de la presencia de inmigrantes mexicanos, fueran legales o no, en ese país. Sus elementos principales son: la imposición de sanciones a los empleadores que a sabiendas contraten extranjeros no autorizados a residir o a trabajar en dicho país; la aprobación y continuidad de varios programas —Trabajadores Temporales Agrícolas, Trabajadores Agrícolas Especiales y Trabajadores Agrícolas Complementarios<sup>252</sup>— para atender la demanda de mano de obra por parte de la industria agrícola; el aumento de recursos a disposición de las agencias de inmigración para ejercer un mayor control de los cruces fronterizos; el programa de amnistía o regularización de la situación migratoria de quienes hubieran entrado a Estados Unidos antes del primero de enero de 1982 y habitado en dicho país desde entonces.<sup>253</sup>

Es relevante decir que además de estas medidas, se contemplaba la creación de varias comisiones para estudiar la ejecución de la ley y para consultar con el gobierno mexicano, como la Comisión para el Estudio de la Migración Internacional y el Desarrollo

---

<sup>251</sup> Estudio Binacional, *op. cit.*, p. 55.

<sup>252</sup> Estos son los programas H2A, SAW y RAW descritos en el apartado 2.1.3.

<sup>253</sup> Jorge Durand, Política, modelos y patrón migratorios. El trabajo y los trabajadores mexicanos en Estados Unidos, México. El Colegio de San Luis, 1998, p. 51.

Económico Cooperativo —nombrada también Comisión Asencio, por su presidente, Diego Asencio.<sup>254</sup>

### **2.1.7 Las consecuencias de IRCA en la política migratoria mexicana**

Después de 1986, el gobierno mexicano comenzó a alejarse, paulatinamente, de la política de no involucrarse directamente con su contraparte estadounidense para la discusión y el manejo de la problemática migratoria. En este sentido, fueron eventos posteriores a la aprobación de la IRCA los que permiten hablar de un gradual abandono de “la política de no tener política”.<sup>255</sup>

Uno de estos eventos es la colaboración de las autoridades mexicanas con la Comisión Asencio. El gobierno mexicano decidió colaborar y facilitar la labor de esta comisión, cuya misión principal era la realización de estudios sobre el fenómeno migratorio. El Consejo Nacional de Población (CONAPO) fue el órgano gubernamental encargado de servir de enlace con dicha comisión. Sin embargo, las relaciones de la Comisión no se limitaron a la CONAPO, puesto que hubo reuniones con funcionarios de las Secretarías de Relaciones Exteriores y de Gobernación, con algunos miembros del

---

<sup>254</sup> Sobre las consecuencias de IRCA en la migración de mexicanos a los Estados Unidos véase: Gerardo Bueno, “Las consecuencias de la nueva Ley de Inmigración de Estados Unidos”, Foro Internacional, Vol. XXVII-3 (enero-marzo, 1987), pp. 451-454; y Francisco Alba, “La difícil tarea de la nueva ley de Inmigración de Estados Unidos”, Foro Internacional, *op. cit.*, pp. 455-459.

<sup>255</sup> En opinión de Francisco Alba pudieron existir “preparativos” para esta nueva actitud como lo demuestran las recomendaciones de la Audiencia Pública del Senado sobre Trabajadores Migratorios en 1985 (“Emigración: la respuesta gubernamental”, *art. cit.*, p. 188).

Senado y de la Cámara de Diputados, y con un buen número de académicos; sus trabajos se extendieron de 1987 a 1990.<sup>256</sup>

Otro ejemplo de la nueva actitud de diálogo del gobierno mexicano fue la amplia participación de funcionarios y legisladores en la Comisión sobre el Futuro de las Relaciones México-Estados Unidos. A pesar de ser éste un proyecto privado, de carácter independiente, recibió apoyo considerable por parte de los gobiernos de ambos países. Esta comisión, que trabajó entre 1986 y 1988, tuvo como directores ejecutivos a la directora del Instituto Matias Romero de Estudios Diplomáticos de la SRE, Rosario Green, y a Peter H. Smith, profesor de ciencia política y de estudios latinoamericanos en la Universidad de California en San Diego. La pluralidad del proyecto se reflejó en sus miembros, ya que contó con la participación de periodistas, escritores, académicos, empresarios, abogados, políticos, economistas, etc.<sup>257</sup> Además de estos miembros, la Comisión encargó específicamente la realización de 48 trabajos sobre diversos temas relacionados con el Informe y se intercambiaron puntos de vista con muchos otros

---

<sup>256</sup> Al término de su mandato, en julio de 1990, la Comisión Asencio preparó un informe. Véase: Cooperative Economic Development, Unauthorized Migration: An Economic Development Response, Washington, D.C., Commission for the Study of International Migration, 1990.

<sup>257</sup> Los miembros y las funciones que desempeñaban en el momento de la constitución de la Comisión son los siguientes: Hector Aguilar Camín, director de la revista Nexos; Gilberto Borja, presidente del Grupo ICA; Yvonne Brathwaite Burke, socia del bufete de abogados Jones, Say, Reavis & Pogue, Los Ángeles; Juan José Bremer, presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados; Fernando Canales Clariond, Director del Grupo IMSA, Monterrey; Henry Cisneros, alcalde de San Antonio, Texas; Socorro Díaz, senadora por el estado de Colima; Lawrence S. Eagleburger, presidente del bufete Kissinger Associates, Inc., Nueva York; Ernesto Fernández Hurtado, director del Banco de Comercio, S.N.C., México, D.F.; Carlos Fuentes, novelista; Roger W. Heyns, presidente de la Fundación William and Flora Hewlett; Nancy Landon Kassebaum, senadora por Kansas; Hugo B. Margáin, senador por el Distrito Federal; Robert S. McNamara, ex presidente del Banco Mundial; Mario Ojeda, presidente de El Colegio de México; Charles W. Parry, presidente y ejecutivo en jefe de ALCOA; William D. Rogers, socio del bufete de abogados Arnold & Porter, Washington, D.C.; Glenn E. Watts, ex vicepresidente de la AFL-CIO.

especialistas, algunos de los cuales eran funcionarios gubernamentales en el momento de las entrevistas informales. Como resultado, se ofrecieron recomendaciones a ambos gobiernos sobre el fenómeno migratorio, aunque sus estudios abarcaron todos los temas involucrados en la relación bilateral México-Estados Unidos.<sup>258</sup>

También el Programa Paisano, derivado de un acuerdo Presidencial emitido el 6 de abril de 1989, es muestra de las consecuencias de la IRCA en la política migratoria mexicana. Ante un probable aumento en el número de regresos, se buscaba coordinar a distintas secretarías para agilizar los trámites administrativos y reducir la extorsión interna de la que frecuentemente eran objeto los trabajadores migratorios cuando regresaban a México. Esta política se estableció como parte del Programa Nacional de Solidaridad, con el objeto de que las distintas dependencias que participaban en la atención a los viajeros brindaran un trato amable y apegado a derecho, con miras a erradicar prácticas que afectaban la imagen del gobierno mexicano y a estimular el turismo de los paisanos no sólo por razones económicas sino culturales. Los cónsules de México tienen la función de difundir el programa en sus respectivas circunscripciones, de recibir las quejas en contra de servidores públicos para ser turnadas a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y participar en la evaluación del programa a fin de efectuar los ajustes necesarios para su mejor operación.<sup>259</sup>

---

<sup>258</sup> Para mayor amplitud véase el Informe de la Comisión sobre el Futuro de las Relaciones México-Estados Unidos, El desafío de la interdependencia: México y Estados Unidos, México, FCE, 1988.

<sup>259</sup> Eduardo Ibarrola Nicolín, "La función consular, actualidad y perspectivas". Revista mexicana de política exterior, no. 44 (otoño, 1994), p. 67.

## 2.2 Cambios en las percepciones y actitudes frente al fenómeno migratorio

Al comienzo de este capítulo se explicó cómo es que los diferentes intereses de México y los Estados Unidos frente al problema migratorio afectan, necesariamente, la posición de estos dos actores en el escenario de la migración. El primer país —el cual difícilmente puede evitar la salida de sus nacionales— está, en buena parte, sujeto a las políticas del segundo —quien tiene la libertad de decidir qué inmigrantes aceptará y bajo qué condiciones. Esta asimetría en la relación promueve también la existencia de “perspectivas discrepantes” por parte de ambos países con respecto a este fenómeno.

Esto es, las perspectivas del país que exporta emigrantes tienen que ser distintas de las del país que los recibe, debido, principalmente, a la asimetría de poderes que favorece al país receptor. En realidad, la relación México-Estados Unidos respecto a la migración es más compleja que este modelo simple. Por ejemplo, la frontera entre los dos países es extensa y porosa, no obstante el incremento en recursos de que se han dotado a la patrulla fronteriza de los Estados Unidos. Esto limita a las autoridades estadounidenses para tomar decisiones sobre migración y afecta los resultados que éstas tienen.

Por otro lado, las perspectivas de los dos países no sólo se construyen con base en los hechos que determinan la oferta y demanda de trabajadores, sino también por varias otras consideraciones.<sup>260</sup> Por ejemplo, la percepción que la sociedad y los legisladores de

---

<sup>260</sup> Para Francisco Alba, aunque la migración de mexicanos a Estados Unidos fuera una constante de la relación bilateral a lo largo del siglo XX, lo armonioso o lo conflictivo del fenómeno, incluida la importancia que se le concedió, fue variando dependiendo de las condiciones económicas y sociales de cada país y de los objetivos y políticas nacionales. Es decir, dada la naturaleza transnacional del fenómeno migratorio, la respuesta al mismo estuvo asociada a consideraciones tanto de carácter interno como externo. En cuanto a estas últimas, el gobierno

los dos países tienen sobre el fenómeno migratorio, aun cuando no esté en total conformidad con los hechos, pesa mucho en las respuestas nacionales.<sup>261</sup>

Como se explicó en el apartado anterior, a lo largo del siglo XX los Estados Unidos recurrieron con frecuencia a la legislación para enfrentarse a las corrientes de inmigrantes procedentes de diversas partes del mundo.<sup>262</sup> Una constante de las políticas en la materia implementadas por Estados Unidos fue “el predominio de las razones políticas, de corto plazo, en la determinación de esas políticas”; influidas, en su mayoría, por la situación económica que atravesara el país en ese momento específico.<sup>263</sup>

México, en cambio, eludió de manera sistemática la discusión y más aún la formulación de cualquier tipo de normatividad que regulara la salida de población. La posición de México acerca del problema migratorio varió poco durante el periodo estudiado en este capítulo.<sup>264</sup> La percepción de que la migración de mexicanos a los Estados Unidos es casi imposible de evitar, llevó a nuestro gobierno a tomar una actitud pasiva durante muchos años.<sup>265</sup> En este sentido, el gobierno mexicano se dedicó

---

mexicano reaccionaba por los efectos (reales o percibidos) que las políticas migratorias estadounidenses pudieran tener sobre los objetivos de política exterior mexicana (“Emigración: la respuesta gubernamental”, art. cit., p. 183).

<sup>261</sup> Estudio Binacional, *op. cit.*, p. 18.

<sup>262</sup> En este sentido puede decirse que la política de los Estados Unidos en materia de migración se fue institucionalizando a través de normas que reflejaban su interés en el tema. Para una revisión general de la legislación migratoria estadounidense véase el anexo 2.2.

<sup>263</sup> Jorge Durand, *op. cit.*, p. 72.

<sup>264</sup> Después de la Revolución Mexicana, el gobierno de México adoptó básicamente dos actitudes ante el fenómeno migratorio: expresar la oposición a la emigración procurando la estancia de sus nacionales en el país y promoviendo el regreso de los que se encontrasen en el otro lado de la frontera; y buscar mejores condiciones de vida y de la forma en que los mexicanos llegan a los Estados Unidos, ante el reconocimiento de la imposibilidad de frenar la migración.

<sup>265</sup> Como ya se dijo antes, el gobierno mexicano también reconocía, aunque informalmente, los beneficios que el fenómeno migratorio otorgaba a la economía del país, así como la conveniencia de no cuestionar la política estadounidense en la materia, como una forma de evitar la intervención del vecino del norte en otros asuntos de interés nacional para México.

principalmente a idear fórmulas para aminorar ciertos males asociados con la migración. Con este objetivo, se buscó, a través del sistema consular, velar por un trato digno, por parte de empleadores, agentes del servicio de migración norteamericanos, y de gobiernos locales y estatales, para los mexicanos migrantes.

### **2.2.1 El debate en materia migratoria y el final de “la política de no tener una política”**

Fue a partir de los años setenta cuando tanto en Estados Unidos como en México comenzaron a plantearse formalmente soluciones a los problemas generados por la migración. En Estados Unidos, como ya vimos, el debate giró principalmente en torno a una serie de iniciativas de ley presentadas tanto por el Ejecutivo como por miembros del Congreso que derivarían en la formulación de la IRCA. En México, en cambio, la discusión se centró en los posibles efectos de tales iniciativas y las políticas, en este caso reactivas, que el gobierno mexicano debía adoptar.

La contraparte estadounidense de “la política de no tener política” sostenida por México había sido hasta entonces el tratamiento unilateral de los asuntos migratorios, sobre todo a partir de la terminación del Programa Bracero. En estos primeros años del debate se continuó con esta tónica, ya que el gobierno de Estados Unidos legisló sin consultar o incluir al gobierno de México. Sin embargo, comenzaba a gestarse una nueva actitud por parte de los Estados Unidos, tendiente a incluir en mayor medida a la parte mexicana en la búsqueda de soluciones al problema de la inmigración.<sup>266</sup> Como una

---

<sup>266</sup> El ejemplo más claro de esto es la Creación de la Comisión Asencio dentro de la legislación de la IRCA que buscaba realizar estudios sobre migración en cooperación con México.

premisa básica para las negociaciones entre ambos gobiernos, se debía reconocer que existen tanto costos como beneficios para los dos países que son inherentes al fenómeno y que, por lo tanto, debe abordarse desde una perspectiva bilateral.

La política mexicana de no tener una política inició una transformación en los últimos cinco años de la década de los ochenta, cuando el gobierno de México comenzó a liberalizar su economía y a tener un papel más activo en los asuntos económicos mundiales gracias a su entrada al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), además de una relación más estrecha con Estados Unidos, lo que más tarde condujo a la firma del TLCAN.<sup>267</sup>

La aprobación de la IRCA fue, en opinión de los académicos que redactaron el *Estudio Binacional*, el momento crucial para México. Esta legislación pedía el diálogo bilateral —dentro de la Comisión Asencio— sobre formas positivas para frenar la migración indocumentada promoviendo el desarrollo económico en México. Esto contribuyó al aumento de los contactos entre ambos países y a la realización de estudios conjuntos sobre asuntos migratorios. Aunque estos debates se enfocaron en el estudio de los problemas y no en cambiar la política, significaron un avance importante ya que hubo consultas en donde antes no había existido ninguna. Las disposiciones relativas a la Comisión Asencio promovieron un interés en ambos gobiernos por buscar la administración compartida de la migración de mexicanos.

Así, vemos que los precedentes sentados por el Programa Bracero y la IRCA, en conjunción con el nuevo ambiente de debate que prevalecía tanto en Estados Unidos como en México, aumentaron la disposición de las autoridades encargadas de migración en

ambos países para volver a negociar bilateralmente. Aunque la protección consular no se abandonó como una de las prioridades de la política migratoria mexicana, el gobierno de México vio la conveniencia de realizar acciones en conjunto con el país vecino. El TLCAN fue el factor decisivo, como se explicará más adelante, para crear una nueva actitud hacia el complejo fenómeno de la migración de mexicanos a los Estados Unidos, en la que los gobiernos reconocieron la conveniencia de los compromisos bilaterales por encima de las acciones unilaterales.

### 2.2.2 La negociación del TLCAN

En opinión de los participantes en el *Estudio Binacional*, las negociaciones del TLCAN que se realizaron entre 1989 y 1993, y luego su entrada en vigor en 1994, cambiaron el ambiente de las relaciones México-Estados Unidos. Lo que antes había sido una relación distante, con pocos lazos institucionalizados, se transformó en una sociedad bilateral con mayores contactos institucionales públicos y privados.<sup>268</sup> El TLCAN también obligó a una relación política de mayor cooperación para evitar que las disputas políticas contaminaran la mayor interacción económica.<sup>269</sup>

EL TLCAN era visto por el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) como una forma para insertar a México en la economía internacional y así consolidar en el país una reestructuración económica enfocada al desarrollo. Esto crearía una mejor

---

<sup>267</sup> Véase capítulo 1.

<sup>268</sup> *Estudio Binacional, op. cit.*, p. 90.

<sup>269</sup> Este periodo es en opinión de un especialista una pequeña pausa o interludio en que las percepciones y respuestas gubernamentales ante el fenómeno migratorio estuvieron moldeadas por una política de acercamiento económico y político. Empero, las actitudes antiinmigrantes por parte de la sociedad y el gobierno estadounidenses no desaparecieron, como se verá más adelante (Francisco Alba, "Emigración: la respuesta gubernamental", art. cit., p. 189).

distribución de los recursos productivos en el país, lo que a su vez contribuiría a mejorar las condiciones de trabajo y a estrechar la diferencia con los salarios estadounidenses, reduciendo las presiones que nuestros nacionales tenían para emigrar. Sin embargo, esta lógica dejaba fuera el factor de la demanda de mano de obra barata en los Estados Unidos, así como las redes familiares, que son las otras dos causas fundamentales de la migración, además del desempleo y los bajos salarios. Esto condujo a la conclusión errónea de que no era necesario incluir un acuerdo laboral dentro del TLCAN.

A pesar de que el tema de la migración no se incluyó en el TLCAN, la tendencia reciente hacia la institucionalización de las relaciones entre los dos gobiernos se infiltró en el área de los asuntos migratorios, promoviendo iniciativas para formalizar el diálogo y la consulta sobre este tema entre funcionarios mexicanos y estadounidenses.

Además, la falta de un acuerdo laboral no impidió que las autoridades mexicanas siguieran abogando por “institucionalizar” la protección de los derechos de sus nacionales, tanto dentro como fuera del país. Internamente, se reforzaron las penas para los traficantes de migrantes<sup>270</sup> y se creó una fuerza especial —el Grupo Beta<sup>271</sup>— para prevenir la extorsión y la violencia contra los migrantes en la frontera. Más tarde, en 1996 se

---

<sup>270</sup> Esta medida se incluyó en las reformas a la Ley General de Población de 1974. Para una explicación general sobre esta y otras leyes sobre migración mexicanas véase el anexo 2.3.

<sup>271</sup> En 1990 se creó el Grupo Beta como un instrumento para salvaguardar la integridad física y moral de los migrantes durante su tránsito hacia Estados Unidos, independientemente de su calidad migratoria. Lo integran elementos policíacos de los tres niveles de gobierno, federal, estatal y municipal, que actúan bajo la supervisión del INM. Los Grupos Beta operan en Tijuana, Mexicali, Nogales y Agua Prieta. Con los mismos objetivos, en Matamoros opera el Grupo Ébano y en Tecate el Grupo Alfa. El 16 de febrero del 2000 durante la XXI Reunión del Mecanismo de Enlace Fronterizo en el área de Matamoros/Brownsville (el cual será estudiado en el siguiente capítulo), se hizo la presentación oficial de la Policía Federal Preventiva, denominada “Patrulla Fronteriza Mexicana” con la finalidad de fortalecer las acciones emprendidas por el Grupo Beta en esta región (SRE, Relación Bilateral México-Estados Unidos, Carpeta Ejecutiva, Dirección General para América del Norte. s.f., p. 12).

realizaría la reforma constitucional para hacer irrenunciable la nacionalidad mexicana.<sup>272</sup> Externamente, se reforzaron las funciones consulares y se creó el Programa de las Comunidades Mexicanas que Viven en el Extranjero (PCMVE).<sup>273</sup>

Por otro lado, las negociaciones comerciales no impidieron un nuevo brote de actitudes antiinmigrantes en la sociedad estadounidense, lo que obligó a su gobierno a tomar acciones enfocadas a frenar la migración, principalmente la indocumentada. Bajo la administración del presidente William Clinton (1992-2000), se adoptaron medidas para fortalecer los controles fronterizos. Por ejemplo, en septiembre de 1993, antes de la entrada en vigor del TLCAN, se realizó la *Operation Blockade* (Bloqueo) en El Paso, Texas —después renombrada *Operation Hold-the-Line* (Marcar la línea)— y en noviembre de 1994 ocurrió en la zona de San Diego, California, la operación *Gatekeeper* (Guardián).<sup>274</sup> La propuesta 187 o SOS (Save Our State), aprobada como referéndum en

---

<sup>272</sup> Para una definición de la doble nacionalidad véase “Sobre el carácter irrenunciable de la nacionalidad mexicana”, en *Estudio Binacional*, *op. cit.*, p. 123 [Anexo]; y Nayamin Cossio, *La doble nacionalidad o no pérdida de la nacionalidad: respuestas al México de afuera*, tesis, México, Universidad Iberoamericana, 1997.

<sup>273</sup> Francisco Alba, “Emigración: la respuesta gubernamental”, art. cit., p. 190. El PCMVE es conocido actualmente como Programa para las Comunidades Mexicanas en el Exterior (PCME). Este mecanismo de la política migratoria mexicana es analizado en el apartado 3.1.1.2 del siguiente capítulo.

<sup>274</sup> También se realizó la operación Salvaguardia en Arizona y el operativo Rio Grande, en agosto de 1997, en Texas. Estas operaciones fronterizas iniciadas desde 1993 tienen como objetivo el dificultar al máximo la entrada de indocumentados por las zonas donde hay mayor cantidad de cruces en la frontera México-Estados Unidos. Esto representa un importante cambio en las tácticas de la política migratoria estadounidense, ya que antes los esfuerzos estaban dirigidos a detener y expulsar a los inmigrantes que acababan de ingresar y se encontraban cerca de la línea divisoria. A pesar de que dicha estrategia recibió gran publicidad y apoyo —al aumentar el número de agentes fronterizos— no desmotivó la inmigración ilegal, ya que ésta se desvió a zonas menos vigiladas, pero muy riesgosas para los migrantes, provocando la muerte de muchos mexicanos en los desiertos y ríos de la zona fronteriza, lo que, a su vez, generó protestas por parte de los mexicanos en contra de las violaciones a los derechos humanos de los indocumentados cerca de la frontera (Manuel García y Griego y Mónica Vereá Campos, “Colaboración sin concordancia: la migración en la nueva agenda bilateral México-Estados Unidos”, en Mónica Vereá Campos, Rafael

California, también en noviembre de 1994, es una consecuencia más de este clima abiertamente antiinmigrante y antimexicano.<sup>275</sup> Adicionalmente, la aprobación en 1996, de una serie de leyes antiinmigrantes “dan una idea de la profundidad de las actitudes dominantes”.<sup>276</sup> La aprobación de la Ley de Reforma de la Inmigración Ilegal y de Responsabilidad del Inmigrante (IIRIRA, por sus siglas en inglés) y de dos leyes relacionadas —la antiterrorista y la de reforma de asistencia social— muestran claramente la institucionalización del contexto restrictivo que enfrentaba el fenómeno migratorio en esos momentos.<sup>277</sup>

Los desarrollos anteriores nos muestran que el nuevo enfoque bilateral no excluyó a las acciones unilaterales por parte de ambos países, aunque podemos observar una tendencia creciente a buscar la institucionalización, tanto en las acciones nacionales como en la colaboración binacional. Es así como se fue construyendo una nueva forma de entender el complejo fenómeno de la migración, es decir, desde una perspectiva que incluyera a los dos países involucrados en el tema.

### 2.2.3 La nueva visión binacional

El cambio de percepción y actitud logrado gracias al TLCAN puede definirse como una nueva visión binacional sobre el fenómeno migratorio. Las “explicaciones

---

Fernández de Castro, *et al.* (coord.), Nueva agenda bilateral en la relación México-Estados Unidos. México, ITAM-UNAM-FCE, 1998, pp. 115 y 119).

<sup>275</sup> Esta ley excluiría a los indocumentados de los servicios públicos tales como la educación o el acceso a las instituciones de salud.

<sup>276</sup> Francisco Alba, “Emigración: la respuesta gubernamental”, art. cit., p. 191.

<sup>277</sup> Loc.cit. Una breve descripción de la IIRIRA (Illegal Immigration Reform and Responsibility Act), de la ley de reforma de la asistencia social, PRWORA (Personal Responsibility and Work Opportunity Act) y la de antiterrorismo, AEDPA (Antiterrorism and Effective Death Penalty Act) se encuentra en el anexo 2.2.

nacionales” sobre las causas, efectos y respuestas a la migración “fueron sustituidas por un esquema explicativo más complejo, que reconoce factores causales que operan en ambos lados de la frontera”.<sup>278</sup>

Los estudios realizados por la Comisión Asencio y por la Comisión sobre el Futuro de las Relaciones México-Estados Unidos fueron importantes antecedentes para este cambio de visión. Recordemos que la primera realizó estudios sobre el fenómeno migratorio consultando con autoridades gubernamentales así como con académicos de ambos lados de la frontera. La segunda promovió que especialistas en el tema intercambiaran puntos de vista con funcionarios de los dos gobiernos, prominentes dirigentes y otras personalidades.

Ahora bien, de los esfuerzos de investigación que buscaron incluir las perspectivas de ambos lados de la frontera, el más influyente fue el *Estudio Binacional México-Estados Unidos sobre Migración* ya que fue patrocinado por los gobiernos de los dos países y realizado por veinte académicos de las dos nacionalidades. Aunque su aparición es posterior al TLCAN, su estudio se incluye en este apartado debido a la importancia que tiene como un factor de cambio en la percepción que los gobiernos de México y los Estados Unidos tienen acerca del fenómeno migratorio y por ende, en la política migratoria mexicana posterior al TLCAN, la cual será analizada en el siguiente capítulo.

Su elaboración es consecuencia del acuerdo que se alcanzó entre México y Estados Unidos en la reunión bilateral de Zacatecas en marzo de 1995. Un mes antes, el Grupo de Trabajo sobre Asuntos Consulares y Migratorios de la Comisión Binacional México-

---

<sup>278</sup> Francisco Alba, “Diálogo y cooperación México-Estados Unidos en materia migratoria”, en Olga Pellicer y Rafael Fernández de Castro (coord.), México y Estados Unidos, las

Estados Unidos había decidido avanzar en una mejor comprensión mutua de todos los aspectos del fenómeno migratorio.<sup>279</sup> Los dos países coincidieron en la importancia de un pronto inicio de los trabajos del mencionado estudio, acordándose celebrar la primera reunión de expertos el 24 de marzo en Tucson, Arizona. Cada gobierno designó a un Coordinador Nacional para su elaboración. En el caso de México, dicha responsabilidad recayó en Enrique Loaeza, Coordinador General de Protección y Servicios Consulares de la SRE, quien trabajó en estrecha colaboración con las Secretarías de Gobernación y del Trabajo y Previsión Social. Por su parte, los Estados Unidos nombraron como Coordinadora Nacional a Susan Martin, quien a su vez fungía como Presidenta de la Comisión para la Reforma a la Inmigración.

El estudio puede ser considerado como un esfuerzo sin precedentes para contribuir a una mejor apreciación —objetiva, integral, realista y de largo plazo— de la naturaleza, dimensiones, causas y consecuencias de los movimientos migratorios que ocurren entre los dos países. Representa un punto de partida desde el que las autoridades esperaban avanzar en la cooperación respecto del tratamiento del fenómeno migratorio y en el diseño e instrumentación de políticas migratorias más eficientes. El Estudio también contribuyó a la recopilación de la información existente y a la realización de nuevas investigaciones específicas que conforman bases de datos confiables para el análisis de la dimensión de los flujos, los costos y beneficios sociales de la migración y la forma en que los países pueden

---

rutas de la cooperación, México, IMRED-ITAM, 1998, p. 64.

<sup>279</sup> En febrero de 1995, el Grupo de Trabajo se reunió en Zacatecas, donde se realizaron compromisos que no se habrían podido esperar antes del TLCAN. Por ejemplo, las delegaciones de ambos gobiernos acordaron “facilitar la migración documentada” y, de acuerdo con el espíritu del TLCAN, “explorar fórmulas para facilitar movimientos transfronterizos que promuevan actividades comerciales y económicas en ambos lados de la frontera” (Reunión del Grupo de

administrar mejor el fenómeno. El 30 de agosto de 1997, luego de dos años y medio de intensos trabajos, se anunció la conclusión del Estudio, con una evaluación compartida y actualizada de muchos aspectos de la migración de México a Estados Unidos. El texto final fue presentado ante el Grupo de Trabajo antes mencionado el 21 de octubre de 1997.

En sus conclusiones se señala la conveniencia de mantener un mayor diálogo y de crear nuevos mecanismos con visión hacia el futuro a fin de facilitar la cooperación bilateral en el logro de soluciones mutuamente beneficiosas frente al fenómeno. Asimismo, se llegó al convencimiento de que ningún enfoque particular podrá abordar adecuadamente el problema de la migración no autorizada, ya que la demanda, la oferta y las redes bien establecidas son factores que contribuyen a dichos movimientos y, por consiguiente, las soluciones deben ser varias y encontrarse en ambas naciones.

En este capítulo se intentó explicar cómo en buena parte del siglo XX, aunque México no dejó de realizar acciones para hacerle frente a la migración de mexicanos hacia el norte, este país fue, básicamente, un simple observador ante la política migratoria estadounidense y los problemas derivados del fenómeno migratorio. Es decir, el margen de acción con el que México contaba para controlar los flujos migratorios se veía limitado ante el poder mayor de decisión con el que contaba la potencia vecina.

Asimismo, se explicó cómo se transformó la percepción de los Estados Unidos hacia la entrada de mexicanos en su territorio. La realización de esfuerzos conjuntos, como el Programa Bracero, y la aparición de estudios binacionales contribuyeron a cambiar la postura de los norteamericanos ante este problema. Por ejemplo, el *Estudio*

---

Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares, Comunicado conjunto, México, 13 y 14 de febrero de 1995).

*Binacional* mostró la parte de responsabilidad que los Estados Unidos comparten con México dentro de las causas de la migración y promovió las ventajas del tratamiento bilateral de este complejo fenómeno. Por lo tanto, ante la imposibilidad de enfrentar los problemas generados por la inmigración por sí solo, el gobierno estadounidense comenzó a mostrar mayor disposición para cooperar con México en la búsqueda de soluciones.

La nueva visión bilateral permitió al gobierno mexicano pasar de una actitud fundamentalmente pasiva y reactiva frente a las acciones del gobierno estadounidense y los problemas derivados de la migración, a una posición más activa y participativa. Esto es, una situación en la que las iniciativas no sólo surgen del lado norteamericano y se reconoce la importancia de sumar los esfuerzos de ambos países. La firma del TLCAN contribuyó a dejar de lado la tesis económica tradicional por la que la política migratoria del gobierno mexicano pretendía mejorar las condiciones de vida de sus nacionales, privilegiando entonces la búsqueda de políticas enfocadas hacia lo que sucede con los mexicanos en el exterior, aunque sin limitarse a la protección consular.

Por otro lado, a pesar de las grandes diferencias en las percepciones de México y Estados Unidos respecto al fenómeno migratorio, se reconoció la existencia de ciertos intereses compartidos, lo que comenzó a motivar la cooperación bilateral, tales como la preocupación por tener una frontera más segura y la preferencia por una migración ordenada y que no genere brotes de violencia. "También existe una concordancia básica en algunos principios fundamentales. Ambos gobiernos [reconocieron] el derecho soberano y el interés legítimo de cada país de salvaguardar sus propias fronteras y aplicar sus propias

leyes sobre migración.”<sup>280</sup> Bajo este contexto, empezó a ser redituable para ambos países establecer mecanismos de consulta sobre asuntos migratorios en los diferentes niveles de gobierno, incluyendo a los encargados de hacer cumplir las leyes y a los representantes diplomáticos y consulares, y procedimientos para el intercambio de información, experiencias y recursos en varios aspectos del manejo de la migración.

Como consecuencia de estos cambios se crearon distintas instancias bilaterales para enfrentar los problemas de la migración y para coordinar los esfuerzos de los dos gobiernos involucrados en el tema. En el siguiente capítulo se estudiará la creación y funcionamiento de dichos mecanismos, así como la forma en que interactúan las dependencias gubernamentales que participan en ellos.

---

<sup>280</sup> Estudio Binacional, *op. cit.*, p. 28.

## Capítulo 3

### La política migratoria mexicana después del TLCAN

Este capítulo se ocupa de analizar la naturaleza de la política migratoria mexicana posterior al TLCAN, con respecto a la continuidad y cambio de “la política de la no política” a partir del aumento en la cooperación mexicano-norteamericano en el tema migratorio. Se analizará cómo México pasó de una política con un alto componente reactivo frente a las acciones de Estados Unidos, a una política más propositiva y de búsqueda de la negociación y la cooperación en diferentes ámbitos. Asimismo, se argumentará que la naturaleza de la política migratoria mexicana ha evolucionado de ser pasiva a ser activa debido a la mayor atención que se le ha otorgado al tema y por el aumento de recursos —humanos, técnicos e institucionales— que se le destina.

En segundo lugar, el capítulo tiene como objetivo analizar la posible existencia de un programa migratorio compartido por los gobiernos de México y los Estados Unidos. Es decir, se estudia la medida en la que México ha comenzado a cooperar con los Estados Unidos de una forma más institucionalizada en este tema. En este sentido, el sexenio de Zedillo (1994-2000) se caracterizó por un aumento del diálogo —a través de canales institucionales— sobre migración entre los gobiernos de ambos países, lo que muestra que el tema migratorio fue beneficiado con los cambios ocurridos en la relación bilateral debido a la negociación y puesta en marcha del TLCAN.

También se explora la forma en que los mecanismos creados para buscar soluciones al problema migratorio facilitan los contactos entre los funcionarios de los dos

gobiernos, el intercambio de información, proveen de un marco legal y aumentan la confianza entre los dos países. Es muy importante aclarar que no se evalúan los resultados que dichos mecanismos han tenido en la resolución de los problemas derivados de la migración. Se parte del supuesto de que la institucionalización es un primer paso para una mejor administración del fenómeno citado, mas no se busca medir el alcance de este proceso. En forma paralela se identifican las dependencias gubernamentales mexicanas involucradas en los mecanismos en materia de migración y se describe la forma en que se coordinan para llevar a cabo sus funciones.

### **3.1 Nuevas herramientas de la política migratoria mexicana**

Uno de los pilares de la política migratoria mexicana hasta antes de los años noventa había sido la percepción de que el fenómeno migratorio, a pesar de las dificultades que representaba para el país, se resolvería, ya que existía la expectativa de que el gobierno podría eventualmente incorporar a su población al mercado laboral. Finalmente, —dadas las circunstancias de la economía a principios de la década— comenzó a perderse la confianza en esta posibilidad dentro de las élites gubernamentales. Esto llevó a aceptar, de manera abierta —lo que antes hubiera sido impensable— la dificultad de frenar el éxodo de mexicanos hacia el norte. Esto, aunado a los cambios ocurridos a partir del TLCAN, permitió, a ciertos grupos en el poder, justificar la salida de mexicanos al exterior y buscar articular políticas encaminadas a aminorar los problemas derivados de la migración.<sup>281</sup> Es de aquí de donde se derivan nuevas herramientas para la política

---

<sup>281</sup> Entrevista realizada a Francisco Alba. México, D.F., 31 de octubre del 2001.

migratoria mexicana, las cuales se utilizan en distintos frentes o planos; el unilateral, el bilateral y el multilateral.

En este apartado se busca analizar y describir las herramientas que México ha utilizado para promover sus intereses en el área de política migratoria, en los ámbitos unilateral y multilateral. El primero se refiere al acercamiento entre el gobierno de México y la comunidad mexicana en Estados Unidos, principalmente a través del Programa de las Comunidades Mexicanas en el Exterior (PCME). A diferencia de otras negociaciones internacionales, las acciones del PCME no se acuerdan previamente con la contraparte estadounidense a nivel federal.<sup>282</sup> Las políticas de trabajo que lleva a cabo el PCME son diseñadas en México, a partir de los planteamientos formulados por las propias comunidades a través de sus organizaciones y líderes.<sup>283</sup> Por esto, este Programa y otras acciones tendientes a crear nexos con la comunidad mexicana en Estados Unidos pueden ser considerados como una política unilateral del gobierno mexicano.

Por otro lado, los esfuerzos mexicanos en el ámbito político multilateral tales como su participación en los diferentes foros de Naciones Unidas, aunque han formado parte de la práctica tradicional de la política exterior, pueden ser considerados como una herramienta novedosa por la incidencia que pueden llegar a tener en las discusiones entre México y Estados Unidos en materia migratoria. Si bien hasta ahora Estados Unidos no se

---

<sup>282</sup> En todo caso, los principales interlocutores gubernamentales del Programa, en Estados Unidos, son las autoridades municipales o regionales (a nivel de condado), lo que se explica por la concentración geográfica de las comunidades mexicanas (75% de los mexicano-americanos residen en California, Texas e Illinois) así como por el carácter descentralizado del proceso de toma de decisiones en ese país.

<sup>283</sup> Carlos González Gutiérrez y Ma. Esther Schumacher. "El acercamiento de México a las comunidades mexicanas en Estados Unidos: el caso del PCME". en Olga Pellicer y Rafael Fernández de Castro (coord.), México y Estados Unidos, las rutas de la cooperación. México, IMRED-ITAM, 1998, p. 196.

ha comprometido frente a la comunidad internacional a cumplir con algún acuerdo en el tema, las discusiones multilaterales tienden a establecer una dinámica que construye un consenso sobre el fenómeno migratorio, lo que puede llegar a significar un importante peso moral en la comunidad internacional. Esto constituye, a los ojos del gobierno mexicano, un apoyo útil en las negociaciones con su contraparte estadounidense, en especial en materia de protección consular. Es por esto que la estrategia del gobierno de México refleja claramente la intención de vincular a Estados Unidos en la discusión del fenómeno migratorio en el ámbito político multilateral.<sup>284</sup> A continuación se presentan las herramientas unilaterales y, posteriormente, las multilaterales.

### **3.1.1 El acercamiento entre el gobierno de México y la comunidad mexicana en Estados Unidos**

Uno de los temas de mayor relevancia en la agenda bilateral México-Estados Unidos es la presencia de importantes comunidades de origen mexicano asentadas en forma permanente en territorio estadounidense.<sup>285</sup> La emigración ha representado un

---

<sup>284</sup> María de los Ángeles Gómez Aguilar, La Protección consular de México en Estados Unidos en materia de migración. ¿Una política reactiva?, tesina, México, IMRED, 1999, p. 46.

<sup>285</sup> Como se explicaba al comienzo de la tesis, la migración México-Estados Unidos se caracteriza, muchas veces, por ser de ida y vuelta. No obstante, el flujo circular que tiene lugar entre ambos países coexiste con un movimiento de carácter permanente, cuyo saldo neto anual es del orden de 300 mil personas. Como consecuencia de esta dinámica, el CONAPO estima que en la actualidad residen en Estados Unidos poco más de 8.2 millones de personas nacidas en México, principalmente jóvenes y adultos de entre 15 y 44 años de edad que se concentran en unos cuantos estados y condados de la Unión Americana. De ese total, más de la tercera parte son migrantes indocumentados. Si a la población total de residentes nacidos en México se suman los estadounidenses de origen mexicano, es posible afirmar que en Estados Unidos se encuentran establecidos casi 22 millones de personas con estrechos vínculos consanguíneos con México, quienes representan 8 por ciento de la población total del vecino país del norte y 22 por ciento de la población de México (Rodolfo Tuirán (coord.), Migración México-Estados Unidos. Opciones de política, México, SEGOB-CONAPO-SRE, 2000, p. 17).

desafío para el gobierno mexicano por ser motivo de tensiones bilaterales con su contraparte estadounidense. A la luz de lo anterior, resulta comprensible que el análisis del fenómeno migratorio en el contexto de las relaciones bilaterales haya privilegiado los puntos de conflicto antes que los de cooperación. Sin embargo, el gobierno mexicano ha comenzado a reconocer que la presencia de millones de personas de origen mexicano en Estados Unidos constituye no solamente una fuente de problemas para ambos gobiernos, sino también de oportunidades que conviene aprovechar.<sup>286</sup>

Hay varias razones que podrían explicar el creciente interés del gobierno mexicano en las comunidades mexicanas residentes en Estados Unidos: en el ámbito exterior, el aumento de la importancia de estas comunidades —la población es más numerosa y ahora cuentan con líderes experimentados capaces de incidir en las decisiones políticas; mientras que, en el ámbito interno el proceso de apertura y de democratización ha hecho necesaria la búsqueda de apoyos en el extranjero.<sup>287</sup>

A pesar de que el proceso de acercamiento hacia la comunidad mexicana en Estados Unidos comenzó durante la presidencia de Luis Echeverría, fue en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari que el gobierno mexicano amplió los horizontes de la relación para incluir, no exclusivamente temas culturales, sino intereses políticos. El papel que jugó

---

<sup>286</sup> Carlos González Gutiérrez, *et al.*, art. cit., pp. 189 s.

<sup>287</sup> Al hablar de la comunidad mexicana en los Estados Unidos me refiero no sólo a las personas nacidas en México que han emigrado, legal o ilegalmente, al país del norte, sino también a los descendientes de mexicanos que cuentan con la residencia o nacionalidad estadounidense. El término más general que se utiliza para describir esta población es *mexicano-americano*, pero realmente no hay un término universal aceptado por todos. También existe la denominación *mexicano-chicano* para referirse a este grupo, ya que muchos son mexicanos de nacimiento y, en lo que toca a los *chicanos* se les considera como personas que nacieron en Estados Unidos, pero que son de origen mexicano. Históricamente las personas se han denominado chicanos para distinguirse de la sociedad anglosajona dominante (Roger Díaz de Cossío, Graciela Orozco y Esther González, Los mexicanos en Estados Unidos, México, Sistemas Técnicos de Edición, S.A., 1997, p. 10).

la comunidad mexicano-americana en las elecciones presidenciales mexicanas de 1988 y en la firma del TLCAN, en 1994, le mostró al gobierno mexicano la fuerza política que ha adquirido esta comunidad en Estados Unidos. Los mexico-americanos no sólo son importantes para la política interna del país, sino que podrían llegar a ser aliados de México en su relación con Estados Unidos. De esta forma, tanto el gobierno de Salinas como el de Zedillo fortalecieron la relación con las comunidades chicanas, contrastando con la pasividad que el gobierno había mostrado durante los años ochenta, cuando se dejó de lado esta área. Con tal objeto, en los últimos dos sexenios, el gobierno mexicano dio instrucciones a sus consulados en Estados Unidos de actualizar su política hacia los chicanos y crear nuevos programas e institutos para fortalecer esta relación.

Desde el principio de su sexenio, Salinas estuvo comprometido a un construir una relación más estrecha con Estados Unidos y este objetivo incluyó un acercamiento con las poblaciones de origen mexicano. Desde su campaña presidencial, el candidato priísta tuvo una visión propia de esta comunidad, ya que durante sus estudios de postgrado en Estados Unidos vivió de cerca el apogeo del movimiento chicano.<sup>288</sup> Salinas entendió la creciente importancia que tenía la comunidad mexicana en el exterior como lo expresó en sus discursos de campaña. Su contrincante Cuauhtémoc Cárdenas, candidato del Partido de la Revolución Democrática (PRD), había buscado el apoyo de las comunidades al norte de la frontera y ciertamente incorporó a esta comunidad a la política mexicana de una manera sin precedentes.<sup>289</sup> Ante la progresiva amenaza de que el PRD ganara las elecciones, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), encabezado por Salinas, también trató de

---

<sup>288</sup> Arturo Santamaría Gómez, La Política entre México y Aztlán: Relaciones Chicano Mexicanas del 68 a Chiapas 94. México, Universidad Autónoma de Sinaloa, 1994, p. 143.

fortalecer sus lazos con la población mexicana en Estados Unidos. El PRI tenía entre sus prioridades contrarrestar la creciente popularidad del PRD y crear una base de apoyo para el TLCAN en esta comunidad.

Al declarar a Carlos Salinas ganador de las elecciones, las cuales fueron calificadas como fraudulentas por la oposición, el PRI utilizó el apoyo de un sector de la comunidad mexicano-americana para legitimar el dudoso resultado.<sup>290</sup> Se podría decir que Salinas aceptó el reto cardenista de hacer política partidaria en los Estados Unidos, una estrategia que en otros momentos hubiera condenado el PRI como intervencionista.<sup>291</sup> Así comenzó un visible acercamiento político del gobierno y los partidos con la población mexicana en Estados Unidos, que poco a poco se institucionalizó.<sup>292</sup>

En 1990, después de una reunión con líderes de organizaciones latinas en Washington, Salinas anunció la creación del *Programa para las Comunidades Mexicanas en el Extranjero*, a cargo de la Secretaría de Relaciones Exteriores.<sup>293</sup> En contraste con las décadas anteriores, el nuevo programa promovía no sólo la creación de nuevas instituciones para fomentar el intercambio, sino que también impulsaba la participación de los consulados en Estados Unidos para mejorar la relación con intelectuales, empresarios, administradores, políticos y activistas de la comunidad mexicano-americana.

---

<sup>289</sup> Gilbert González, *Mexican Consuls and Labor Organizing: Imperial Politics in The American Southwest*, Austin, The University of Texas Press, 1999, p. 216.

<sup>290</sup> Por ejemplo, el periódico *Excelsior* publicó una carta de empresarios y periodistas chicanos de Colorado, en la que se felicitaba a Salinas por su triunfo electoral ( *Ibid.*, p. 217).

<sup>291</sup> Arturo Santamaría, *op. cit.*, p. 208.

<sup>292</sup> Desde su campaña presidencial Salinas se reunió con miembros de esta comunidad y los dirigentes de sus organizaciones. Al asumir la presidencia, estos encuentros aumentaron y se establecieron instituciones para facilitar el acercamiento.

<sup>293</sup> Un antecedente directo del programa es el intento que Miguel de la Madrid hizo para acercarse a esta comunidad durante el último año de su gobierno a través del Programa de Acercamiento del Gobierno de México con la Comunidad Mexicano-Norteamericana.

### 3.1.1.1 La comunidad mexicana y su significado para las relaciones entre México y Estados Unidos

La firma del TLCAN fue tal vez el momento más importante de la relación entre México y la comunidad mexicana en Estados Unidos en la segunda mitad del siglo XX. Durante la negociación del Tratado, el gobierno mexicano llevó a cabo una campaña de cabildeo abierto para crear bases de apoyo dentro del gobierno estadounidense. Con este motivo, contrató cabilderos profesionales, entre ellos miembros de la comunidad mexicano-americana.<sup>294</sup> Se calcula que, durante dichas negociaciones, el gobierno mexicano gastó 78.4 millones de pesos en las labores de presión al Congreso.<sup>295</sup> Esto llevó a pensar que las comunidades mexicanas en el exterior podían funcionar como "un *lobby* mexicano en Washington, similar al que Israel tiene en las organizaciones judías estadounidenses."<sup>296</sup> Sin embargo, desde un principio fue evidente que las comunidades latinas, incluyendo la mexicano-americana, tenían intereses propios que, en algunos casos, no coincidían con los del gobierno mexicano. El Consenso Latino, constituido por tres organizaciones mexicano-latinas importantes: el Consejo Nacional de La Raza (NCLR), el Fondo Mexicano-Americano para la Defensa Legal y Educativa (MALDEF), y el Southwest Voter Registration Project (SVREP), finalmente dieron su apoyo a la firma del

---

<sup>294</sup> Es importante recordar que este acercamiento se dio con el apoyo del presidente Bush y sin objeción del presidente Clinton. Para el gobierno de Bush la consolidación de un TLCAN con México constituía una prioridad de política exterior, así que apoyaba cualquier medida que agilizará su firma, incluyendo la creación de la Cámara de Comercio Hispana de Estados Unidos. El presidente Clinton también declaró su apoyo al TLCAN, siempre y cuando se siguiera la negociación en materia laboral, ecológica y de salvaguardas (Claudia Franco Hijuelos, "El cabildeo como instrumento de política exterior: el caso del TLC," Revista mexicana de política exterior, no. 46 (primavera, 1995), p. 17).

<sup>295</sup> Magali Muriá. "La comunidad latina estadounidense y la aprobación del TLC", Revista mexicana de política exterior, no. 52 (octubre, 1997), p. 112.

<sup>296</sup> Ibid., p. 111.

TLCAN, pero no sin asegurar primero que ambos gobiernos se comprometieran a la creación un Banco de Desarrollo para América del Norte (BANDAN), que amortiguara el impacto ambiental y social del tratado.<sup>297</sup> Aunque es difícil decir en qué medida la puesta en marcha del TLCAN benefició a la comunidad mexicana en Estados Unidos o a la población de México, lo cierto es que se mostró la importancia que la comunidad mexicana puede llegar a tener en la relación bilateral con este país.

Asimismo, se exploró la utilidad de herramientas de política exterior novedosas como es el caso del cabildeo. Como ya se dijo, durante los primeros tres años de la década de los noventa, “el gobierno mexicano implementó una ambiciosa campaña de cabildeo en Estados Unidos, algo que nunca había hecho, o por lo menos no en tal magnitud.”<sup>298</sup> Esta estrategia de política exterior es de tal importancia que ha representado un cambio en la manera en que se maneja la compleja relación entre México y Estados Unidos e, incluso, ha sido definida como un “nuevo estilo” diplomático mexicano en su relación con Estados Unidos.<sup>299</sup> La importancia del cabildeo en la estrategia mexicana se explica por “la necesidad de una relación bilateral cada vez más íntima para quienes diseñaron el [cambio] de proyecto económico en México [a comienzos de los noventa y que llevó a la firma del TLCAN]. También es vital por las características institucionales que hacen posible el cabildeo en Estados Unidos y lo que significa en el proceso de toma de decisiones de ese país.”<sup>300</sup> Esta es una muestra más del abandono de la diplomacia tradicional a favor de una

---

<sup>297</sup> *Ibid.*, p. 127.

<sup>298</sup> Guillermo De la Mora Lasa, La nueva diplomacia mexicana en Estados Unidos y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, tesis, México, El Colegio de México, 1999, p. 1.

<sup>299</sup> Véase al respecto, Todd Eisenstadt, “Nuevo estilo diplomático: cabildeo y relaciones públicas (1986-1991)”, Foro Internacional, vol. XXXII-5 (oct.-dic., 1992), pp. 667-702.

<sup>300</sup> Guillermo de la Mora Lasa, op. cit., p. 4.

mucho más pragmática y cercana a Estados Unidos, diseñada para ajustarse a las necesidades de política exterior, como hemos visto a lo largo de la tesis.<sup>301</sup>

Por otro lado, el análisis del cabildeo como instrumento de política exterior es importante no sólo para conocer las relaciones del gobierno de México con la comunidad mexicana en los Estados Unidos, sino por su potencialidad como herramienta en las negociaciones bilaterales en materia de migración. Aunque esta herramienta no ha sido utilizada para las negociaciones relacionadas con el tema migratorio, en opinión de una especialista, las discusiones con el gobierno estadounidense no sólo se deben llevar a cabo en los altos rangos de poder, sino que se debe propugnar por los intereses de México en forma permanente y un medio útil sería el cabildar directamente con los legisladores en Estados Unidos. Dado que el cabildeo es una herramienta costosa, su uso dependerá de las prioridades del gobierno mexicano en política exterior y de los recursos que decida asignar al área de política migratoria.<sup>302</sup>

### **3.1.1.2 El Programa de las Comunidades Mexicanas en el Exterior**

En 1990, tras una serie de reuniones entre un grupo de mexicano-americanos prominentes y representantes del gobierno de México se concretó la creación del PCME, cuya misión es reforzar los lazos entre México y la población de origen mexicano que vive fuera del país. El objetivo principal del PCME es crear conciencia entre los mexicanos de todo el mundo de que la "Nación mexicana rebasa el territorio que contiene sus

---

<sup>301</sup> Véase capítulo 1, apartado 1.2.1.2.

<sup>302</sup> Entrevista realizada a Mónica Verca, México, D.F., 25 de octubre del 2001.

fronteras”.<sup>303</sup> Este programa depende de la SRE, específicamente de la Subsecretaría para América del Norte y Europa. Actúa a través de la red de 42 consulados y 24 institutos o centros culturales mexicanos en Estados Unidos. En México, el Programa coordina sus actividades con 9 secretarías de Estado, 23 gobiernos estatales, centenares de municipios y decenas de organizaciones públicas y privadas.<sup>304</sup>

Entre las metas del Programa destacan: promover la imagen de las comunidades mexicanas en el extranjero; propiciar en ellas un mejor conocimiento de la realidad nacional; apoyar la formación de organizaciones que contribuyan a mejorar la representatividad de estas comunidades en los lugares donde residen, así como concertar con otras dependencias la oferta de cooperación internacional de México mediante el diseño e instrumentación de programas que contribuyan a elevar el nivel de vida de los mexicanos y personas de ascendencia que residen fuera del territorio nacional.<sup>305</sup> Asimismo, el programa busca contribuir al fortalecimiento de la capacidad de los ciudadanos mexicanos para responder a la actitud antiinmigrante en varias regiones de los Estados Unidos; institucionalizar la relación con los mexicanos que viven en el extranjero e incrementar su visibilidad en México; promover vínculos comerciales entre los mexicanos y los mexicano-estadounidenses y fomentar la participación de estos últimos en ciertas áreas de las relaciones México-Estados Unidos.<sup>306</sup>

---

<sup>303</sup> Presidencia de la República, Plan Nacional de Desarrollo 1994-2000. México, 1995.

<sup>304</sup> “Asuntos consulares, protección a connacionales y relaciones con las comunidades mexicanas en el extranjero”. Página de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en: <http://www.sre.gob.mx/comunicados/informes/19999/amicadelnorte.htm>.

<sup>305</sup> “Reglamento interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores”. artículo 16, Diario Oficial de la Federación, t. DXXXIX, núm. 21, 28 de agosto de 1998, p. 23.

<sup>306</sup> Sidney Weintraub, Francisco Alba, Rafael Fernández de Castro y Manuel García y Griego, Estudio Binacional México-Estados Unidos sobre Migración, tomo VIII: Respuesta a los problemas migratorios, México, SRE, 1999, p. 37

El programa puede ser visto como un elemento más de la estrategia mexicana de cooperación internacional que es, a su vez, un instrumento para fortalecer los vínculos que unen a México con el exterior. “En su calidad de receptor y oferente, México (como cualquier otro país del mundo) utiliza la cooperación como una herramienta para allanar el camino de las relaciones políticas y económicas con otras naciones. Lo mismo puede afirmarse en el caso de las acciones de acercamiento a las comunidades mexicanas en Estados Unidos: [...] la oferta de cooperación, destinada a contribuir a elevar el nivel de vida de los mexicanos en ese país, es vista como un instrumento útil para estrechar relaciones y promover el diálogo entre México y su diáspora, en particular, y entre las dos naciones, en general.”<sup>307</sup>

En este sentido, el acercamiento entre los mexicanos de ambos lados de la frontera es consistente con el objetivo gubernamental de hacer de México una nación abierta al exterior; y una consecuencia natural de la pluralización de los contactos entre las dos sociedades. Al fomentar ese acercamiento no sólo se busca fortalecer el sentido de identidad o pertenencia de los mexicanos de ambos lados de la frontera hacia el concepto de Nación mexicana, sino que se incrementan las posibilidades de intercambio económico y cultural entre los dos países.<sup>308</sup> No obstante, “lo novedoso del programa no reside en la concepción de crear organizaciones de comunidades mexicanas en Estados Unidos —ya que éstas han estado presentes desde muchos años atrás—, sino en proveer de un marco institucional oficial a las actividades de dichas comunidades. Paulatinamente, se genera así,

---

<sup>307</sup> Carlos González Gutiérrez, *et al.*, art. cit., pp. 193 s.

<sup>308</sup> *Ibid.*, p. 194.

una red con propósitos comunes, que impulsan una mayor cohesión en la actuación orientada a defender los intereses de los mexicanos y los mexicano-estadounidenses.”<sup>309</sup>

Las principales acciones de cooperación que realiza el PCME se encuentran en las áreas de: educación, organización comunitaria, deportes, salud, cultura, negocios, difusión, y recaudación de fondos.<sup>310</sup> Como ya se dijo, las acciones del PCME no son materia de negociación con el gobierno estadounidense: aun así, su instrumentación requiere de una tarea de gestión permanente que busca identificar a los socios idóneos en cada proyecto, pues ninguno puede ponerse en práctica sin el copatrocinio de actores locales. El PCME se aboca, necesariamente, al seguimiento permanente de líderes y organizaciones no gubernamentales, con los cuales se debe consultar en forma continua sobre el rumbo a seguir.<sup>311</sup> Debido a esto, cada una de las áreas del programa involucra a diversos actores, tanto gubernamentales como no gubernamentales y sirve, a la vez, como coordinador de las actividades de los participantes. Esto es muestra a la vez, de la participación creciente de nuevos actores y de la complejidad que han adquirido las relaciones internacionales de México.

---

<sup>309</sup> María de los Ángeles Gómez, *op. cit.*, pp. 51 s.

<sup>310</sup> Para una breve descripción de cada una de estas áreas véase: Carlos González, *et al.*, art. cit, pp. 197-206.

<sup>311</sup> Lo anterior obedece, en parte, a las limitaciones de recursos por parte de México, pero también a la convicción gubernamental de que estos proyectos serán viables en el largo plazo, sólo si las comunidades a las cuales pretenden servir los asumen como propios. Por esto, los institutos culturales mexicanos son organizaciones no lucrativas, gobernadas por mesas directivas integradas por miembros prominentes de la comunidad mexicano-norteamericana, a pesar de que la gran mayoría haya sido creada a iniciativa del PCME (*Ibid.*, p. 197).

### 3.1.2 Esfuerzos del gobierno mexicano en el ámbito multilateral

Entre los esfuerzos mexicanos en el ámbito multilateral más significativos está su participación en la Conferencia Regional Sobre Migración realizada en la ciudad de Puebla los días 13 y 14 de marzo de 1996. Esta conferencia se llevó a cabo por iniciativa mexicana y a ella asistieron delegaciones de Canadá, Estados Unidos, Belice, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Panamá. Entre sus aportes está el reconocimiento de que la migración puede hacer una contribución económica y cultural positiva a los países receptores. Asimismo, se acordó la promoción de mecanismos de consulta sobre asuntos migratorios y de protección de los derechos humanos de los migrantes, tomar medidas para fomentar la migración documentada y el intercambio de información para combatir las organizaciones criminales dedicadas al tráfico de migrantes y los falsificadores de documentos migratorios.<sup>312</sup>

A esta reunión siguieron las realizadas en Panamá, Canadá, El Salvador y Estados Unidos, identificadas como parte del “Proceso de Puebla”, por haber sido esta ciudad mexicana la sede de la primera reunión.<sup>313</sup> Destacan los acuerdos alcanzados en la IV Conferencia realizada en San Salvador, en enero de 1999. Entre ellas, se aceptó la iniciativa mexicana de continuar analizando las vinculaciones entre migración y desarrollo. Al respecto, la Conferencia acordó promover al más alto nivel la generación de proyectos de desarrollo, con especial énfasis en la generación de empleo. También se acordó trabajar

---

<sup>312</sup> “Comunicado conjunto de la I Conferencia Regional sobre Migración”, en La relación migratoria México-Estados Unidos. Recopilación de Documentos, 1995-1999, México, SRE, 1999, p. 181 (en adelante: Recopilación de Documentos, 1995-1999).

<sup>313</sup> La segunda conferencia se realizó en la ciudad de Panamá, los días 13 y 14 de marzo de 1997; la tercera en Ottawa, el 26 y 27 de febrero de 1998; la cuarta en San Salvador, el 28 y 29 de enero de 1999; y la quinta en Washington, D.C. el 23 y 24 de marzo del 2000, esta última con la participación adicional de República Dominicana.

conjuntamente sobre esquemas de repatriación segura y ordenada, que busquen el respeto de los derechos humanos de los migrantes, y se determinó formar una red de información para intercambiar datos sobre protección consular. Es importante señalar que durante la Conferencia, Brunson McKinley, Director General de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), con sede en Ginebra, Suiza, calificó el proceso de cooperación Puebla, como ejemplar a nivel mundial ya que, entre otros logros, ha desarrollado un genuino esquema de cooperación y coordinación de políticas migratorias y de protección.<sup>314</sup>

Otro esfuerzo de México en el ámbito político multilateral es su participación en el Grupo de Trabajo sobre Migración de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). México participa en este foro desde 1995 para promover una visión integral del fenómeno, que considere costos y beneficios de la migración, tanto para los países de origen como para los de destino.

Un ejemplo más de la participación que México tiene en los foros multilaterales sobre migración es la elección de un mexicano para presidir el Grupo de Trabajo Intergubernamental de Expertos sobre Migrantes y Derechos Humanos de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Este Grupo de Trabajo fue establecido a partir de una iniciativa mexicana presentada en la mencionada Comisión a principios de 1997. El 17 de noviembre de ese mismo año, fue electo, en Ginebra, Suiza, Jorge Bustamante, representante de la región de América Latina y el Caribe del Grupo de

---

<sup>314</sup> SRE, Boletín de Prensa, 030, del 29 de enero de 1999.

Trabajo, como su presidente. La elección refleja el reconocimiento del papel que México ha tenido en la promoción del tema migratorio dentro de los foros mundiales.<sup>315</sup>

Por último se encuentra la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias. Esta Convención elaborada en el seno de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) el 18 de diciembre de 1990, y en la que México participó, busca garantizar el respeto a los derechos de los individuos que salen de su país en busca de mejores condiciones de vida, independientemente de su calidad migratoria.<sup>316</sup> Cabe señalar que dicha convención fue adoptada por la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas el 27 de abril de 1999, comprometiéndose a incluir el tema de los trabajadores migrantes dentro de su mandato.<sup>317</sup>

### **3.2 Los mecanismos bilaterales en materia migratoria**

Esta segunda parte del capítulo está dedicada a estudiar los mecanismos que México y Estados Unidos han creado conjuntamente para administrar los problemas derivados de la migración. Se hace un breve análisis del origen, estructura y funciones de cada uno de los mecanismos.

---

<sup>315</sup> “Comunicado de la Secretaría de Relaciones Exteriores del 17 de noviembre de 1997, por medio del cual se informa que el Dr. Jorge Bustamante fue electo presidente del Grupo de Trabajo Intergubernamental de Expertos sobre Migrantes y Derechos Humanos de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas”, Tlatelolco, D. F., 17 de noviembre de 1997, en Recopilación de Documentos, 1995-1999, op.cit., p. 253.

<sup>316</sup> Comparecencia del Secretario de Relaciones Exteriores Lic. Fernando Solana Morales ante el Senado de la República, Cuadernos del Senado 110, México, 25 de noviembre de 1993, p. 28.

<sup>317</sup> “Resolución 1999/45, del 27 de abril de 1999, adoptada por la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, en su 55° periodo de sesiones. Convención Internacional sobre la

A lo largo de esta tesis, se ha visto que una mayor institucionalización de las relaciones entre México y los Estados Unidos en los últimos años ha facilitado la cooperación en asuntos migratorios. Los asuntos más atendidos dentro de esta cooperación han sido la seguridad en la frontera, la repatriación de los migrantes mexicanos, y la educación de los funcionarios encargados del tema de migración en ambos países.<sup>318</sup>

La cooperación respecto a la seguridad en la frontera consiste básicamente en intercambiar información entre las diversas policías y autoridades encargadas de aplicar la ley en los dos países, fortalecer los lazos entre los funcionarios consulares mexicanos en los Estados Unidos, así como la detención y procesamiento penal de los traficantes de indocumentados. El propósito de las iniciativas es lograr una frontera con menos violencia y un proceso de repatriación más organizado, incluyendo los procedimientos para avisar a las autoridades sobre el sitio y el momento de la repatriación de inmigrantes indocumentados a la frontera, a efecto de realizar un programa de repatriación interna. Las actividades de educación incluyen la participación de funcionarios mexicanos en los Comités Consultivos Civiles,<sup>319</sup> visitas mutuas entre el personal del SIN y del INM, incluyendo cursos para entender mejor a la cultura mexicana impartidos por instructores mexicanos al personal del SIN y viceversa.<sup>320</sup>

---

Protección de los derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares”, en Recopilación de Documentos, 1995-1999, op. cit., pp. 249 s.

<sup>318</sup> Estudio Binacional, op. cit., p. 78.

<sup>319</sup> Estos comités, también conocidos como Comité Asesor Ciudadano del SIN cuentan con participación mexicana por iniciativa estadounidense, para revisar los procedimientos para la atención de quejas por abusos cometidos por el personal de migración de Estados Unidos.

<sup>320</sup> Ibid., p. 79.

Este tipo de cooperación ha creado complejas redes en las que distintos funcionarios de ambos países son involucrados de manera muy activa. En esta nueva lógica de acciones bilaterales, hay mecanismos que marcan pautas para el accionar de las burocracias encargadas de migración en ambos países. Esto ha contribuido a que las autoridades mexicanas y estadounidenses colaboren en la búsqueda de mejores soluciones para los problemas derivados de la migración.

Esta segunda parte de este capítulo tiene como objetivo analizar la posible existencia de un programa migratorio compartido por los gobiernos de México y los Estados Unidos. Es decir, se estudiará la medida en la que México ha comenzado a cooperar con los Estados Unidos de una forma más institucionalizada. También se explora la forma en que los mecanismos creados para buscar soluciones al problema migratorio facilitan los contactos entre los funcionarios de los dos gobiernos, el intercambio de información, proveen de un marco legal y aumentan la confianza entre los dos países.

De forma paralela se intentará entender en qué medida la institucionalización de la relación bilateral México-Estados Unidos ha permitido mejorar los procesos de toma de decisiones, no sólo respecto a la cooperación entre autoridades mexicanas y estadounidenses, sino en cuanto a la creación de reglas claras para la coordinación interburocrática dentro del gobierno de México; es decir, se identificarán las dependencias gubernamentales mexicanas involucradas en los mecanismos en materia de migración y se estudiará la forma en que se coordinan para llevar a cabo sus funciones.

Para alcanzar los objetivos descritos, se estudiarán los distintos mecanismos que los gobiernos mexicanos y estadounidense han creado conjuntamente en materia migratoria, que incluyen tanto legislación como instituciones binacionales. Aunque el

periodo de estudio comprende básicamente a los sexenios 1988-1994 y 1994-2000, se toman en cuenta aquellos sucesos anteriores que sirven para explicar la creación y funcionamiento de los mecanismos bilaterales en materia migratoria posteriores a las negociaciones y puesta en marcha del TLCAN.

### **3.2.1 El marco legal del Programa Bilateral**

La nueva visión bilateral, explicada en el capítulo anterior, ha brindado a los dos países involucrados en el problema migratorio una percepción más integral y objetiva. Esto ha contribuido a crear una serie de reglas claras y compartidas que permiten a ambos gobiernos resolver las diferencias que surgen, sin contaminar el resto de los temas de la agenda bilateral. En los últimos años se han alcanzado importantes acuerdos en la materia como son: el Memorándum de Entendimiento sobre Protección Consular (mayo de 1996); la Declaración Presidencial Conjunta sobre Migración y Frontera (mayo de 1997); el Memorándum de Entendimiento acerca de los Mecanismos de Consulta sobre Funciones del Servicio de Inmigración y Naturalización y Protección Consular (junio de 1998); el Memorándum de Entendimiento entre el Consejo Nacional de Población y el Servicio de Inmigración y Naturalización (junio de 1998); y el Memorándum de Entendimiento contra la Violencia Fronteriza (febrero de 1999).

Por otro lado, en el *Estudio Binacional* se describe la existencia de un programa compartido por los gobiernos de México y de Estados Unidos, que abarca los intereses comunes. Dentro de este programa se incluyen los siguientes objetivos:<sup>321</sup>

1. Lograr que la frontera sea más segura mediante mecanismos como el Grupo Beta, del lado mexicano, y conjuntamente con el Mecanismo de Enlace Fronterizo y la participación mexicana en el Grupo Consultivo Civil, el cual trata las cuestiones de abusos en la frontera.
2. Evitar la entrada de inmigrantes ilegales a los Estados Unidos.
3. Facilitar los cruces legales mediante programas comunitarios de cruce de frontera.

Lo anterior nos muestra que los dos países actualmente comparten objetivos específicos dentro de sus intereses de política migratoria. Como vimos cuando se explicó “la política de no tener política”, en el periodo comprendido entre el final del Programa Bracero y la aprobación de la IRCA, “tanto México como Estados Unidos [actuaron] ante el tema migratorio sin ningún intento serio por involucrar al otro gobierno en su programa”.<sup>322</sup> Es decir, cada país tenía una política migratoria unilateral que no tomaba en cuenta ni los intereses o las necesidades de la contraparte ni buscaba coordinarse con ésta.<sup>323</sup>

---

<sup>321</sup> *Ibid.*, p. 39.

<sup>322</sup> Manuel García y Griego y Mónica Vereá Campos. “Colaboración sin concordancia: la migración en la nueva agenda bilateral México-Estados Unidos”, en Mónica Vereá Campos, Rafael Fernández de Castro, et al. (coord.), Nueva agenda bilateral en la relación México-Estados Unidos, México, ITAM-UNAM-FCE, 1998, p. 109.

<sup>323</sup> Las críticas principales, sobre todo de parte del gobierno mexicano acerca de las acciones de su contraparte estadounidense, son que este tipo de medidas persiguen fines políticos internos, más que buscar soluciones a los problemas derivados de la migración. Este tipo de medidas no fueron abandonadas en 1986, ya que la aprobación de IRCA no incluyó la opinión del gobierno mexicano, y a partir de ese año se llevaron acciones en Estados Unidos para reforzar su frontera sur, como fue la construcción de muros, la utilización de personal militar de apoyo, las operaciones de contención de entradas ilegales que comenzaron en 1993 (antes descritas) y la aprobación de la IIRIRA en 1996 (*Ibid.*, p. 125).

No obstante, en los últimos tres lustros, se presentaron intentos de colaboración bilateral en el tema migratorio —entendida esta colaboración como “un diálogo intergubernamental cuyo resultado es la coordinación de políticas, o incluso un gran esfuerzo de *administración de la interdependencia*”.<sup>324</sup> Es decir, que a pesar de que cada país mantuvo su propia política migratoria, comenzó a formarse un “programa bilateral” —entendido como objetivos compartidos bajo el reconocimiento de la responsabilidad compartida entre México y Estados Unidos en el fenómeno migratorio— sustentado en diversos mecanismos que promovieron la cooperación entre los gobiernos de México y Estados Unidos.<sup>325</sup>

Dichos mecanismos son instituciones en las que participan funcionarios de ambas nacionalidades y acuerdos como los que se mencionan líneas arriba. En este apartado se explica en qué consiste el marco legal del “programa bilateral”, esto es, las distintas legislaciones en las que se basa la cooperación binacional en materia migratoria.

### **3.2.1.1 Memorándum de Entendimiento sobre Protección Consular de Nacionales de México y de Estados Unidos**

En la labor de protección, los cónsules mexicanos cuentan con el apoyo de instrumentos jurídicos internacionales, como son la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, la Convención México-Estados Unidos sobre Relaciones Consulares

---

<sup>324</sup> *Ibid.*, p. 126.

<sup>325</sup> Ambos gobiernos también reconocieron que la migración de mexicanos a Estados Unidos no sólo produce costos, sino beneficios para los dos países. En este sentido, se podía hablar del comienzo de la existencia de intereses compartidos en el tema (Entrevista con Francisco Alba, México, D.F., 31 de octubre del 2001).

de 1942 y acuerdos bilaterales como los reflejados en los comunicados conjuntos de las reuniones binacionales. Para fortalecer estos instrumentos se buscó llegar a un acuerdo bilateral que precisara con mayor detalle el compromiso hacia una política migratoria con pleno respeto a los derechos humanos, especificando facultades de los cónsules para asegurar su cumplimiento.

Con este objetivo, se convino el Memorandum de Entendimiento sobre Protección Consular, también conocido como Memorando de Acuerdo (MDA). Fue suscrito el 7 de mayo de 1996 durante la XIII Reunión de la Comisión Binacional, en México, por el Secretario de Relaciones Exteriores mexicano, José Ángel Gurría, y el Secretario de Estado norteamericano, Warren Christopher. El documento reiteraba la voluntad de ambos gobiernos para fortalecer la protección de los derechos humanos de los nacionales de los dos países. Se buscaba, principalmente, velar por los migrantes mexicanos, atendiendo situaciones que vulneren su integridad física, dignidad y seguridad cuando se encuentren en territorio estadounidense, independientemente de su situación migratoria. Entre sus principios destacan:<sup>326</sup>

1. La intención de promover y fortalecer las relaciones y la comunicación entre autoridades locales y consulados, de acuerdo con los instrumentos internacionales ya mencionados.
2. El deseo de fortalecer los mecanismos de enlace fronterizo y de consulta al interior.<sup>327</sup>

---

<sup>326</sup> Memorandum de entendimiento sobre protección consular de nacionales de México y Estados Unidos, SRE, 7 de mayo de 1996.

<sup>327</sup> Estos mecanismos serán analizados en la segunda parte de este capítulo. Véanse apartados 3.2.2.3 y 3.2.2.4.

3. La necesidad de prever situaciones que afecten la integridad y seguridad de los migrantes, así como la importancia de contar con mecanismos institucionales adecuados para atender de manera efectiva dichas situaciones cuando llegaran a presentarse.

Para instrumentar dichos principios se contrajeron los siguientes compromisos:

1. Proporcionar a todo individuo detenido por las autoridades migratorias notificación sobre sus derechos y opciones legales.
2. Facilitar la comunicación entre los representantes consulares y sus nacionales.
3. Procurar los espacios para la libre y plena comunicación entre los detenidos y sus representantes consulares.
4. Garantizar que se notifiquen a los representantes consulares los casos específicos que involucren la detención de menores, mujeres embarazadas y personas en situación de riesgo.
5. Facilitar a los funcionarios consulares estar presentes en los juicios o procedimientos judiciales en que estén involucrados sus nacionales.
6. Impulsar la cooperación al más alto nivel para facilitar la investigación de incidentes violentos y graves relacionados con la protección consular de sus respectivos nacionales.

Gracias a este Memorandum, la discusión y evaluación de asuntos, problemas y tendencias relacionados con la protección consular y los derechos humanos de los

nacionales de ambos países, fue incluido dentro de los temas del Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares de la Comisión Binacional. La finalidad era la formulación, si lo convenían las partes, de recomendaciones en la materia a los respectivos gobiernos.<sup>328</sup>

Asimismo, buscando asegurar el cumplimiento de este instrumento jurídico, “los gobiernos de México y de Estados Unidos enviaron a los gobernadores, así como a las autoridades judiciales a nivel estatal y local de sus respectivos países, una notificación en la que se les [dio] a conocer el Memorándum de Entendimiento.”<sup>329</sup>

Cabe mencionar que este acuerdo bilateral se llevó a cabo como respuesta a un incidente ocurrido en el condado de Riverside, en California, el primero de abril de 1996, al final de una persecución de una camioneta con veinte indocumentados mexicanos por parte de miembros del Departamento del Alguacil del Condado.<sup>330</sup> El incidente, ampliamente publicitado, causó indignación tanto en los gobiernos, como en las sociedades en ambos lados de la frontera. Esto llevó al Grupo de trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares a tratar el tema de la violación de los derechos humanos de los migrantes y a negociar este Memorándum. Aunque este tipo de incidentes seguirían ocurriendo con frecuencia tanto en la frontera, como en territorio de Estados Unidos, el caso de Riverside sentó precedentes en la forma en que México actuaría posteriormente

---

<sup>328</sup> Gabriela Y. Castañón García. Migración México-Estados Unidos: Cooperación bilateral para un problema compartido, tesina, México, IMRED, 1998, pp. 67 s.

<sup>329</sup> SRE, Carpeta informativa: Asuntos Bilaterales, México, Dirección General para América del Norte, 1998, p. 34.

<sup>330</sup> Cuando la camioneta fue alcanzada, 18 de los inmigrantes ilegales trataron de huir. Los dos restantes, un hombre y una mujer, aunque no opusieron resistencia, fueron golpeados injustificadamente por los asistentes del alguacil. La persecución y las golpizas fueron grabadas por KCAL-TV Channel 9 de los Ángeles y el video se mostró al público dentro y fuera de los

frente a las acciones de las autoridades o los ciudadanos estadounidenses.<sup>331</sup> Esto es de vital importancia si se considera el hecho de que el gobierno mexicano se había abstenido, en el pasado, de comentar acerca de las políticas migratorias del gobierno de Estados Unidos.<sup>332</sup>

### 3.2.1.2 Las reuniones presidenciales y la Declaración Presidencial Conjunta sobre Migración y Frontera

A raíz del estrechamiento de los vínculos institucionales entre México y Estados Unidos se reforzaron algunos de los medios existentes que permiten el contacto entre los dos gobiernos, como son las reuniones presidenciales. Las visitas y encuentros presidenciales constituyen “el mecanismo privilegiado y de mayor trascendencia y relevancia política en la relación bilateral”.<sup>333</sup> Las reuniones presidenciales permiten revisar el estado general que guardan los nexos bilaterales, así como otorgar atención prioritaria a algún punto de la agenda.

---

Estados Unidos inmediatamente después (Rafael Fernández de Castro, “El incidente de Riverside”, en Estudio Binacional, *op. cit.*, p. 111 [Anexo]).

<sup>331</sup> Por ejemplo, dados los numerosos y graves incidentes de violencia presentados entre ciudadanos privados estadounidenses y migrantes indocumentados en Arizona, el 18 de mayo de 2000, se adoptó, en Washington, D.C., una declaración conjunta por la que los dos gobiernos expresaron su preocupación al respecto, así como su compromiso para investigar y, en su caso, procesar judicialmente a individuos que incurran en conductas ilícitas en ambos lados de la frontera (“Declaración conjunta sobre la situación en la frontera Arizona-Sonora” en La relación migratoria México-Estados Unidos. Recopilación de documentos del año 2000, México, SRE, 2000 (en adelante: Recopilación de documentos del año 2000 ) ).

<sup>332</sup> Inmediatamente después del incidente, el gobierno de México realizó una serie de acciones que incluían notas diplomáticas al gobierno de Washington, así como al de California y Riverside; críticas y discusión abierta del caso, por parte de los legisladores del Congreso mexicano; el establecimiento de contactos con organizaciones latinas y *chicanas* para ejercer presión mediante la opinión pública; y la reunión de funcionarios mexicanos con representantes del gobierno estadounidense para pedir una revisión de los métodos y procedimientos para aplicar las

Por ejemplo, durante sus encuentros, los presidentes Ernesto Zedillo y William Clinton señalaron su compromiso en la búsqueda de fórmulas que permitieran una convivencia armónica y la construcción de una frontera que acercara, y no separara, a las dos naciones, respetando los intereses legítimos y las soberanías de los dos países.<sup>334</sup> Durante la primera visita de Estado del presidente Clinton a México, en mayo de 1997, ambos mandatarios adoptaron una Declaración Conjunta sobre Migración, por medio de la cual comprometieron políticamente a sus respectivos gobiernos a realizar esfuerzos para garantizar la administración correcta y respetuosa del fenómeno migratorio. La Declaración fue suscrita el 6 de mayo y fue el resultado del reconocimiento, por parte de ambos mandatarios, de que la migración de mexicanos a Estados Unidos constituye una “prioridad en la agenda bilateral”.<sup>335</sup>

El documento demuestra la voluntad política de ambos países, expresada al más alto nivel, por administrar de una manera correcta y respetuosa el fenómeno migratorio, tomando en consideración sus principales causas, así como sus consecuencias económicas y sociales en ambos países. Asimismo, los mandatarios reconocieron la importancia de mantener un diálogo fluido y constructivo que condujera a propuestas específicas, a través de varios mecanismos que sirvieran como foros de consulta e intercambio de información. También se puntualizaron los principios que debían regir la cooperación en la materia.<sup>336</sup>

---

leyes de migración en Estados Unidos y la intensificación de la capacitación en derechos humanos de los agentes de la Patrulla Fronteriza (Véase Rafael Fernández de Castro, art. cit., pp. 113 s).

<sup>333</sup> SRE, Asuntos Bilaterales, op. cit., p. 29.

<sup>334</sup> Loc. cit

<sup>335</sup> “Declaración conjunta adoptada por el Presidente de México y el Presidente de los Estados Unidos sobre Migración”, Ciudad de México, 6 de mayo de 1997 en SRE, Carpeta de Documentos, Migración, Dirección General para América del Norte, s.l.n.a., p. 1.

1. El derecho soberano de cada Estado a formular y aplicar sus leyes migratorias, de conformidad con el derecho internacional y en un espíritu de cooperación bilateral;
2. El pleno cumplimiento de los objetivos del Memorándum de Entendimiento sobre Protección Consular, suscrito en mayo de 1996;<sup>337</sup> y
3. El compromiso con una visión integral sobre la administración del fenómeno migratorio y la frontera común.

Con base en dichos principios, los Presidentes reiteraron su compromiso de intensificar el diálogo y redoblar esfuerzos para alcanzar los siguientes objetivos:<sup>338</sup>

1. Explorar vías para fortalecer los mecanismos y foros de consulta y cooperación que los dos gobiernos han establecido, a nivel nacional y local, en materia migratoria y de protección consular.
2. Proteger los derechos de los migrantes e impulsar enérgicamente la procuración de justicia.
3. Asegurar la instrumentación de procedimientos seguros y ordenados para la repatriación de migrantes.
4. Formular y aplicar nuevas medidas para reducir la violencia a lo largo de la frontera y proteger de los peligros de cruzar por lugares inhóspitos, incluyendo, una vigorosa campaña de información al respecto.
5. Combatir el tráfico de migrantes y la falsificación de documentos.

---

<sup>336</sup> Loc. cit.

<sup>337</sup> Véase el apartado anterior (3.2.1.1).

6. Lograr un enfoque integral de la migración entre los dos países, a través de estudios científicos, producto de la cooperación, que contribuyan a un entendimiento bilateral de este fenómeno.

Asimismo, la Declaración definió seis objetivos en materia de cooperación fronteriza, que dieron lugar a la iniciativa denominada “Nueva Visión de la Frontera”, que pretendía la planeación coordinada y la cooperación tendiente a alcanzar enfoques integrales de desarrollo dentro de las comunidades fronterizas, buscando hacer de la región una zona de encuentros y no de tensiones.

La declaración es importante, en primer lugar, porque hace explícito el compromiso de los dos gobiernos para abordar el problema compartido de la migración desde una perspectiva bilateral. En segundo lugar, el hecho de que esta declaración haya surgido desde la cúpula del poder en ambos países, coadyuvó a que este tema tomara prioridad en otras esferas gubernamentales, lo que se vería reflejado en otros mecanismos que procuraron seguir los principios y objetivos marcados en esta declaración —como es el caso del Memorándum de Entendimiento CONAPO-SIN o los Mecanismo de Enlace para Asuntos Fronterizos, los cuales serán analizado más adelante.<sup>339</sup>

---

<sup>338</sup> “Declaración conjunta adoptada por el Presidente...”, *op. cit.*, p. 2.

<sup>339</sup> Véanse los apartados 3.2.1.4 y 3.2.2.3. Otro mecanismo más que se derivó de los compromisos adquiridos en la Declaración —que no será analizado de manera más amplia en esta tesis— es el “Memorándum de entendimiento entre el Instituto Nacional de Migración de los Estados Unidos Mexicanos y el Servicio de Inmigración y Naturalización de los Estados Unidos de América Relativo a Cooperación en Materia de Comunicación, Capacitación e Intercambio de Información”, firmado en Washington, D.C., el 17 de mayo del año 2000 por Alejandro Carrillo Castro, Comisionado del INM, y Doris Meissner, Comisionada del SIN (Recopilación de documentos del año 2000, *op. cit.*, pp. 13 ss).

### **3.2.1.3 Memorándum de Entendimiento sobre los Mecanismos de Consulta al Interior**

Este acuerdo se firmó el 11 de junio de 1998, durante la XV Reunión de la Comisión Binacional, en Washington, D.C., para formalizar e institucionalizar los Mecanismos de Consulta sobre funciones del Servicio de Inmigración y Naturalización y Protección Consular, denominados también Mecanismos de Consulta al Interior.<sup>340</sup>

El documento reconoce que la red consular mexicana establecida en Estados Unidos, y las oficinas de Distrito del SIN, deben trabajar dentro de un espíritu de cooperación y respeto mutuo, en la aplicación de la ley y en el ejercicio de la protección consular. Asimismo, dicta que el objetivo de estos mecanismos es resolver los problemas que surjan a nivel local, vinculados con el otorgamiento de la protección consular; el respeto a los derechos humanos de los migrantes; la conducta de los agentes de la Patrulla Fronteriza y oficiales de Distrito del SIN; la repatriación segura y ordenada; y la atención de quejas relacionadas a la conducta de las autoridades competentes de ambos países.<sup>341</sup>

Para cumplir el objetivo planteado, la SRE y el SIN adoptaron una serie de once principios y lineamientos que rigen la integración y el desarrollo de los mecanismos. Estos deberán ser dirigidos conjuntamente por los Directores de Distrito del SIN y los Jefes de la Patrulla Fronteriza por la parte estadounidense, y los Cónsules Generales o Cónsules de Carrera de México. Cada Mecanismo de Consulta al Interior podrá determinar qué otras

---

<sup>340</sup> Los funcionarios firmantes fueron el Subsecretario para América del Norte y Europa de la SRE, Juan Rebolledo Gout, por parte de México, y la Comisionada del SIN, Doris Meissner, por parte de Estados Unidos.

<sup>341</sup> "Memorándum de Entendimiento sobre los Mecanismos de Consulta sobre funciones del Servicio de Inmigración y Naturalización y Protección Consular", en Recopilación de Documentos, 1995-1999, op. cit., p. 57.

entidades locales, públicas o privadas, podrán participar en sus reuniones. Además, las reuniones podrán ser organizadas, de mutuo acuerdo, a nivel local y regional.<sup>342</sup>

Entre sus propósitos, está el de constituir foros útiles para atender casos individuales de quejas en que se vean involucrados nacionales de México y Estados Unidos. Asimismo, podrán recibir y resolver otros problemas de interés común entre los dos países. Cabe señalar que se reconoció la necesidad de observar en todo momento las leyes de cada país y los acuerdos internacionales aplicables. La relevancia del documento está en el hecho de que se haya logrado negociar un mecanismo por el cual se vigilará la conducta de los agentes de la Patrulla Fronteriza y oficiales de Distrito del SIN y se atenderán quejas relacionadas a la conducta de las autoridades competentes de ambos países. Es decir, ambos países han permitido cierta flexibilidad en su capacidad soberana en pro de la protección de los derechos humanos de los migrantes. Es de observar que los Mecanismos de Consulta al Interior fueron pensados para solucionar los problemas que de manera local se presenten y en el momento en que ocurren.<sup>343</sup>

#### **3.2.1.4 Memorándum de Entendimiento CONAPO-SIN**

Este Memorándum también fue suscrito el 11 de junio de 1998, en Washington, D.C., entre la Secretaría de Gobernación a través del Consejo Nacional de Población (CONAPO) y el Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN) con el fin de llevar a cabo programas de cooperación e intercambio técnico que buscaran mejorar la formulación de

---

<sup>342</sup> *Ibid.*, pp. 58 s.

<sup>343</sup> En la segunda parte de esta sección se explicarán cómo están constituidos estos mecanismos. Véase apartado 3.2.2.4.

políticas públicas sobre asuntos migratorios.<sup>344</sup> El Memorándum fue el resultado del compromiso adquirido por ambos gobiernos en la Declaración Presidencial Conjunta sobre Migración<sup>345</sup> de continuar el diálogo y la cooperación científica sostenida para desarrollar una visión integral de la migración y su administración. Con este fin, las partes acordaron la realización de investigaciones conjuntas, así como el intercambio de información, conocimientos técnicos y estadísticos sobre el fenómeno migratorio.<sup>346</sup>

Entre los objetivos principales, destacó el desarrollo de programas de cooperación científica y técnica entre investigadores de alto nivel de ambos gobiernos para reforzar las actividades de recopilación y análisis de datos en materia migratoria, y desarrollar una mejor comprensión de las fuentes metodológicas y técnicas utilizadas en cada país para estimar la magnitud y composición demográfica de los migrantes.<sup>347</sup> Además, se buscó desarrollar un programa conjunto utilizando datos gubernamentales, implementando a través de mecanismos definidos de común acuerdo sobre lo siguiente:<sup>348</sup>

1. Medición del flujo de migrantes en ambas direcciones, así como de sus características sociodemográficas.

---

<sup>344</sup> Los funcionarios firmantes fueron Fernando Solís Cámara, Subsecretario de Población y Servicios Migratorios de la SEGOB, por la parte mexicana y Doris Meissner, por parte del SIN y el Departamento de Justicia estadounidenses.

<sup>345</sup> Véase apartado 3.2.1.2.

<sup>346</sup> "Memorándum de Entendimiento entre la Secretaría de Gobernación-CONAPO de los Estados Unidos Mexicanos y el Servicio de Inmigración y Naturalización de Estados Unidos de América", en *Recopilación de Documentos, 1995-1999, op. cit.*, p. 63.

<sup>347</sup> En cuanto a los participantes en las investigaciones, el CONAPO y el SIN funcionan como coordinadores y pueden incorporar a investigadores de otras instituciones gubernamentales en la consecución de los objetivos del Memorándum e involucrar a instituciones no gubernamentales en la discusión de los resultados de las investigaciones, así como convocar a reuniones en las que participen organismos gubernamentales y no gubernamentales para la discusión del fenómeno migratorio (*Ibid.*, p. 66).

2. Análisis de las comunidades transnacionales y de las relaciones económicas y sociales que inician y sostienen la migración entre ambos países.
3. Estudio de los mercados laborales binacionales en las ciudades fronterizas vecinas, y entre las comunidades en el interior de los Estados Unidos y México.
4. Investigación de los impactos de los migrantes a lo largo de la frontera Estados Unidos-México.
5. Estudio sobre la generación, transferencia y uso de remesas enviadas por los mexicanos que trabajan en los Estados Unidos a las familias y comunidades de México.

La importancia del Memorándum está en el hecho de que busca normar los esfuerzos conjuntos en la búsqueda de una percepción bilateral del fenómeno migratorio. Desde el *Estudio Binacional* se reconoció la utilidad de realizar investigaciones conjuntas tendientes a homogeneizar la forma en que se percibe este fenómeno, ya que ésta es la única forma de lograr políticas más objetivas y, por lo tanto, eficaces en la solución de los problemas derivados de la migración.

### **3.2.1.5 Memorándum de Entendimiento contra la Violencia Fronteriza y Lineamientos del Mecanismo de Revisión sobre Violencia Fronteriza**

El Memorándum de Entendimiento contra la Violencia Fronteriza refleja la preocupación de los gobiernos de México y Estados Unidos ante los graves incidentes registrados en la frontera de ambos países en septiembre de 1998. Fue suscrito el 15 de febrero de 1999, en el marco de la visita del presidente Clinton a Mérida, Yucatán, por la

---

<sup>348</sup> *Ibid.* pp. 64 s.

Canciller mexicana, Rosario Green, y la Procuradora General de Justicia de los Estados Unidos, Janet Reno. Entre los compromisos asumidos en el Memorandum destacan:<sup>349</sup>

1. Continuar una vigorosa administración de justicia en situaciones en las cuales los migrantes y las comunidades fronterizas presenten quejas sobre actos de violencia cometidos en contra de migrantes mexicanos, así como en casos de acciones ilegales y ataques en contra de oficiales encargados de la aplicación de la ley.
2. Intensificar los esfuerzos de cooperación para prevenir futuros incidentes de violencia, ataques y situaciones que pongan en peligro la vida de las personas a lo largo de la frontera, así como investigar cualquier incidente que ocurra.
3. Avalar acciones de cooperación fronteriza que incluyan el desarrollo de procedimientos entre agencias federales encargadas de la aplicación de la ley en ambos lados de la frontera para responder, cada uno en su propio territorio, a solicitudes de ayuda cuando se presenten incidentes que involucren actividades transfronterizas que pongan en riesgo la seguridad pública. Esto podrá incluir nuevos mecanismos y procedimientos para la comunicación y el arresto, cuando ello sea apropiado.
4. Desarrollar programas de capacitación a nivel local y nacional del personal encargado de la aplicación de la ley a lo largo de la frontera que incluya, entre otras cosas, una mayor sensibilidad respecto a factores comunitarios y culturales.
5. Investigar en forma vigorosa e imparcial los incidentes a lo largo de la frontera que involucren fuerza letal, ataques y violencia, así como establecer un mecanismo que

---

<sup>349</sup> "Memorandum de entendimiento entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el gobierno de los Estados Unidos de América sobre cooperación en contra de la violencia

estímule a los oficiales encargados de la aplicación de la Ley en cada país, a presentar evidencias y testigos, así como a aportar otras contribuciones en los procesos de investigación.

6. Facilitar la relación de trabajo entre los cónsules mexicanos y los fiscales federales estadounidenses en la frontera.
7. Designar a un funcionario de alto nivel de la SRE de México y del Departamento de Justicia de los Estados Unidos, respectivamente, para actuar como supervisor y punto de contacto único de cada gobierno en las investigaciones de casos de incidentes fronterizos altamente sensibles.

En cumplimiento con lo establecido en este memorándum y durante la reunión del Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares celebrada en la capital oaxaqueña, los días 8 y 9 de septiembre de 1999, se acordó establecer lineamientos para reforzar la relación existente entre Cónsules de México y Fiscales Federales de Estados Unidos a lo largo de la frontera. Preocupados por las muertes y lesiones de migrantes en su intento por ingresar a Estados Unidos de manera indocumentada, ambas delegaciones reafirmaron su compromiso para adoptar todas las medidas factibles para reducir en la mayor medida posible los riesgos y peligros en la frontera. Se reconoció que estos esfuerzos deberán continuarse a través de una estrategia que tome en cuenta las causas de la violencia y su impacto negativo sobre las comunidades en ambos lados de la frontera.<sup>350</sup>

---

fronteriza”, en Recopilación de Documentos, 1995-1999, op. cit., pp. 67 ss.

<sup>350</sup> “Comunicado conjunto de la reunión del Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares”, Oaxaca, México, 8 y 9 de septiembre de 1999, en Recopilación de Documentos, 1995-1999, op. cit., pp. 108 s.

De esta forma se crearon los Lineamientos del Mecanismo de Revisión sobre Violencia Fronteriza, los cuales se formalizaron en el marco de la visita del presidente Ernesto Zedillo a los Estados Unidos, el 8 de junio del 2000, en la Ciudad de Washington, D.C. Dichos lineamientos incluyeron el adecuado seguimiento de los casos de violencia en contra de migrantes y oficiales en la región fronteriza.<sup>351</sup> Su objetivo es el de servir como una guía para la interacción, comunicación y cooperación entre las instituciones correspondientes de ambos gobiernos en la investigación de presuntos brotes de violencia, agresiones e incidentes que ponen en peligro la vida ocurridos a lo largo de la frontera común.<sup>352</sup> Ambas partes colaborarían en contra de la violencia fronteriza a través de comunicaciones abiertas apegadas a la ley, así como permitiendo que los procesos de investigación se desarrollen de un modo razonable, profesional y responsable. De esta forma, el Memorandum pretende formalizar y normar uno de los principales intereses compartidos entre México y Estados Unidos que es el combatir en lo posible, los incidentes de violencia fronteriza, como pudimos observar cuando se describió el “programa bilateral”.<sup>353</sup>

### 3.2.2 Las instituciones bilaterales en materia migratoria

Esta sección está dedicada a estudiar el complejo sistema institucional que México y Estados Unidos han desarrollado con la finalidad de administrar con eficacia la agenda migratoria bilateral, imprimiendo mayor orden y certidumbre a los contactos entre ambos

---

<sup>351</sup> Los lineamientos fueron presentados en Washington por una declaración conjunta firmada por Juan Rebollo de la SRE, por la parte mexicana, y Eric. H. Holder del Departamento de Justicia de Estados Unidos, en la que se denomina a la investigación de incidentes relevantes a lo largo de la frontera como “Mecanismo de Revisión de Violencia Fronteriza” (“Declaración Conjunta en relación a los Lineamientos del Mecanismo de Revisión sobre Violencia Fronteriza”, en Recopilación de documentos del año 2000, *op. cit.*, p. 16).

<sup>352</sup> El desarrollo de toda investigación debía hacerse del conocimiento de los funcionarios de la SRE y del Departamento de Justicia, designados por ambos gobiernos como puntos de contacto de alto nivel, quienes a su vez serían los encargados de elaborar informes anuales sobre los avances y resultados de las investigaciones (*Ibid.*, p. 108).

<sup>353</sup> Véase apartado 3.2.)

países. Desde 1995, México y Estados Unidos han intensificado el diálogo en materia migratoria. Del intercambio franco y directo han resultado varios mecanismos que permiten instrumentar, en el nivel operativo, los acuerdos alcanzados en la negociación política.

Los mecanismos bilaterales que se estudian en este apartado ejemplifican muy claramente la institucionalización del diálogo entre los gobiernos de México y los Estados Unidos en la búsqueda de la solución de problemas comunes. “La intensificación de los contactos federales y locales ha permitido dar pasos prácticos, coordinadamente, en el manejo cotidiano del fenómeno, contribuyendo así a prevenir el surgimiento de conflictos.”<sup>354</sup> Sin embargo, no han desaparecido las decisiones unilaterales, y los incidentes de violencia siguen siendo recurrentes. Esto representa un continuo reto para ambos gobiernos, quienes tendrán que seguir buscando la forma de cooperar para alcanzar sus objetivos sin dejar de lado su particular forma de ver el complejo fenómeno migratorio y sus intereses propios.

Por otro lado, se analizará cómo es que la institucionalización ha permitido mejorar los procesos de toma de decisiones en aquellas áreas de la agenda migratoria bilateral en las cuales los intereses de ambas naciones convergen. Dado que la inmigración es una responsabilidad federal tanto en México, como en los Estados Unidos, es lógico que la mayor parte de la discusión bilateral ocurre en este nivel.<sup>355</sup> Sin embargo, diversos

---

<sup>354</sup> Francisco Alba, “Emigración: la respuesta gubernamental”, en Luz María Valdés, (coord.), Población y Movimientos Migratorios. México. SEGOB, 2000 (Colección Historia de la Secretaría de Gobernación; La Secretaría de Gobernación: Acción Política del Gobierno Mexicano, Vol. IV), p. 193.

<sup>355</sup> En cuanto a México, se debe recordar que a lo largo del siglo XX, el gobierno no siguió una política única en el tema migratorio. Los esfuerzos para solucionar los problemas relacionados con la emigración de nacionales estaban fragmentados en la labor de diferentes instancias. Las

estudios realizados sobre el tema han mostrado ampliamente cómo los impactos de la migración se sienten especialmente en los niveles estatal y local. Además, muchos de los aspectos afectados por la migración, como la seguridad social en los Estados Unidos y la educación en México, involucran cada vez más a los niveles estatales y locales. “Estas consideraciones condujeron a la conclusión de que puede ser útil hacer que las autoridades estatales y locales participen en forma más activa en debates bilaterales sobre inmigración”.<sup>356</sup>

Es por esto que, aunque algunas de las instituciones encargadas de la migración son de ámbito federal —como lo es la Comisión Binacional— hay también importantes mecanismos que involucran a los actores estatales y locales —algunos ejemplos son la Conferencia de Gobernadores del Golfo de México, la Conferencia Anual de Gobernadores Fronterizos y los Mecanismo de Enlace para Asuntos Fronterizos.

Otro ejemplo en el que se involucran instancias diferentes al poder Ejecutivo son las reuniones interparlamentarias, que aunque abarcan todos los temas de la agenda bilateral pueden ser un medio útil para aumentar las discusiones en materia migratoria. Desde 1961, este foro ha reunido anualmente a los legisladores de ambos países, alternativamente en México y Estados Unidos. Al final de cada sesión se suele emitir un

---

iniciativas relativas a los asuntos de migración no surgieron todas desde el centro del país, ni fueron determinadas en su totalidad por el presidente. Algunas instancias actuaron más activamente y con un sentido práctico, principalmente los cónsules, quienes conocían de cerca la situación de los migrantes. La Secretaría de Gobernación, por su parte, no tuvo un papel destacado a pesar de que dentro de ella funcionaba el Departamento del Servicio General de Migración (Fernando Saúl Alanís Enciso, “Los primeros pasos hacia la construcción de la política de emigración de mexicanos a Estados Unidos. El caso de la Secretaría de Gobernación (1917-1936)”, en Luz María Valdés (coord.), *Población y Movimientos Migratorios*, México, SEGOB, 2000 (Colección Historia de la Secretaría de Gobernación: La Secretaría de Gobernación: Acción Política del Gobierno Mexicano. Vol. IV), pp. 157).

<sup>356</sup> *Estudio Binacional*, op. cit., p. 89.

comunicado conjunto en el que se plasman los resultados del foro. A partir de 1994, las interparlamentarias han registrado una evolución muy positiva y han acordado reunirse a nivel de Comisiones y en grupos reducidos para el análisis compartido de temas de interés común. En el marco de estas reuniones se han creado diversas instancias de cooperación que responden a la intensidad propia de la interacción que se produce en la frontera: la Conferencia de Gobernadores Fronterizos, la Reunión de Alcaldes y Presidentes Municipales Fronterizos, la Reunión de Procuradores Fronterizos, la Reunión para Alcaldes Mexicanos, y los Mecanismos de Enlace Federal sobre incidentes Fronterizos.<sup>357</sup>

### 3.2.2.1 La Comisión Binacional

Después de las reuniones presidenciales, la Comisión Binacional México-Estados Unidos es el mecanismo más importante de la relación bilateral debido, entre otras causas, al interés que le han concedido ambos gobiernos. “La Comisión [surgió] de la apremiante necesidad de instaurar de manera oficial un mecanismo bilateral con reuniones periódicas y donde pudieran ser discutidos ampliamente los temas que conciernen y preocupan a ambos gobiernos”.<sup>358</sup> Dentro de la Comisión Binacional se busca fortalecer el diálogo entre los dos gobiernos y promover la atención sistemática de los diversos temas de la agenda bilateral. Sin embargo, este diálogo también permite el desacuerdo respetuoso y el planteamiento de alternativas para alcanzar nuevos consensos.<sup>359</sup>

---

<sup>357</sup> Gabriela Castañón, *op. cit.*, pp. 73 s.

<sup>358</sup> Germán Padilla, Evolución del Tratamiento Bilateral del Fenómeno Migratorio a partir de la creación del Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares de la Comisión Binacional México-Estados Unidos, tesina, México, IMRED, 1996, p. 2.

<sup>359</sup> SRE, Acciones y futuro de los mecanismos bilaterales, Documento de la Subsecretaría de Relaciones Exteriores para América del Norte y Europa, s.l.n.f., p. 1 [mimeo].

En 1977, los presidentes López Portillo y Carter establecieron el Mecanismo Consultivo México-Estados Unidos para proveer a la relación bilateral de una mejor coordinación. Este instrumento, precursor de la Comisión Binacional, tenía tres grupos de trabajo —político, social, y económico— y varios subgrupos dentro de cada uno de estos. En la primera reunión, realizada en mayo de 1978, el Secretario de Estado, Cyrus Vance, y el Secretario de Relaciones Exteriores, Santiago Roel, se reunieron en México con los presidentes de los grupos de trabajo para revisar los avances del primer año de labores.

En febrero de 1979, los Presidentes de los dos países aceptaron reorganizar y fortalecer el Mecanismo. Los grupos de trabajo fueron reestructurados y ensanchados buscando crear un mejor foro para la discusión y el entendimiento mutuo. Durante la reunión realizada en Washington, D.C., en septiembre de 1979, los Presidentes reafirmaron su apoyo al Mecanismo Consultivo.

La Comisión Binacional fue establecida por los presidentes Ronald Reagan y José López Portillo, durante la reunión que sostuvieron el 8 de junio de 1981 en Washington, D. C., donde acordaron el establecimiento de comisiones sectoriales (grupos de trabajo) en las diferentes ramas que conforman la relación bilateral, y la creación de una comisión global política que normaría las condiciones de aquellas. Dado que ambos presidentes deseaban darle a dicha comisión el más alto nivel posible, se decidió que ésta sería presidida por el Secretario de Estado y el de Relaciones Exteriores —que en ese entonces eran Alexander Haig y Jorge Castañeda, respectivamente.

Así se creó la Comisión Binacional México-Estados Unidos cuya primera reunión se realizó del 23 al 24 de noviembre de ese año, en la Ciudad de México. La Comisión

había sido planeada como un mecanismo simple y flexible que se reuniría una o dos veces por año, durante la cual las partes podrían discutir asuntos que requirieran de atención prioritaria.<sup>360</sup> Las reuniones anuales son conferencias de uno o dos días de duración. Cada delegación incluye a varios miembros del gabinete presidencial y a otros directores de alto nivel. Dichos oficiales se reúnen tanto en sesiones plenarias como en sus respectivos grupos de trabajo para discutir diversos asuntos bilaterales que tienen tanto un impacto interno como internacional. En espera de cada reunión de la Comisión, cada grupo de trabajo se mantiene en contacto y desarrolla una agenda que sirve de base a las discusiones realizadas durante las sesiones. Ciertos grupos como el de migración y asuntos consulares, el de salud, y el de ciencia y tecnología, se reúnen adicionalmente varias veces al año. En algunas ocasiones, se alcanzan acuerdos bilaterales durante las reuniones.

La Comisión se ha ido transformando a través del tiempo y de acuerdo a las circunstancias de ambos países. Actualmente cuenta con 16 grupos de trabajo — presididos por miembros de los respectivos gabinetes presidenciales— que abarcan prácticamente todas las áreas de actividad de los gobiernos federales. Los miembros de las delegaciones son funcionarios gubernamentales de alto nivel, expertos en su área, y con la experiencia suficiente para discutir objetivamente y tomar medidas pertinentes acerca de la compleja relación bilateral.<sup>361</sup>

---

<sup>360</sup> Germán Padilla, *op. cit.*, pp. 15 *ss.* Se pretendía que la Comisión se reuniera al menos una vez al año, aunque esto no se cumplió. Las reuniones se han llevado a cabo en las siguientes fechas: I, noviembre 1981; II, noviembre 1982; III, abril 1983; IV, abril 1984; V, julio 1985; VI, enero 1987; VII, agosto 1989; VIII, agosto 1990; IX, septiembre 1991; X, junio 1993; XI, mayo 1994; XII, mayo 1995; XIII, mayo 1996; XIV mayo 1997; XV junio 1998, XVI, junio 1999; XVII, mayo 2000.

<sup>361</sup> Los grupos de trabajo están divididos por temas y son: Agricultura; Relaciones Bilaterales; Subgrupo para la Cooperación Fronteriza; Subgrupo de Ciencia y Tecnología; Educación y Asuntos Culturales; Desarrollo Empresarial, Pesca y Turismo; Energía; Medio

Desde la primera reunión de la Comisión, el tema migratorio se trató dentro del Grupo de Trabajo sobre Asuntos Políticos y Sociales. Sin embargo, en las minutas de las primeras seis reuniones se puede constatar que los puntos presentados por México para ser discutidos se limitaron a la protección de los derechos humanos de los trabajadores inmigrantes. Es decir, la delegación mexicana se limitó a externar su preocupación ante los cambios en la legislación migratoria de los Estados Unidos, mientras que los delegados estadounidenses sólo se dedicaron a explicar y justificar sus iniciativas en la materia, sin que ninguna de las dos partes buscaran darle un tratamiento más profundo al problema.<sup>362</sup>

En 1987 el gobierno estadounidense invitó a su contraparte mexicana a colaborar en la recién aprobada enmienda de la Ley de Inmigración (IRCA). El gobierno mexicano se negó a participar, debido a su inconformidad sobre las Visas H2A incluidas en dicha legislación, pero buscó intensificar su interacción con las autoridades estadounidenses.<sup>363</sup> Es por esto que la delegación mexicana insistió durante la VII Reunión de la Comisión Binacional, realizada en 1989, en crear un foro para dar un seguimiento conjunto a la aplicación de la IRCA. Este foro sería el Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares, en donde se comenzó a incrementar el flujo de información y de demandas en el tema migratorio, así como se aceptaron los derechos y obligaciones que cada país

---

Ambiente y Recursos Naturales; Asuntos Financieros, Fiscales y Aduanales; Salud; Desarrollo de la Vivienda y Urbano; Laboral; Asuntos Legales y Antinarcóticos; Migración y Asuntos Consulares; Comercio e Inversión; Transporte.

<sup>362</sup> Germán Padilla, *op. cit.*, pp. 18 s.

<sup>363</sup> El gobierno mexicano había mostrado muchas reservas en cuanto a ésta y otras disposiciones de la IRCA. La principal inconformidad de México era que se le tratase de incluir en la instrumentación de los programas de la IRCA cuando habían sido ideadas y puestas en marcha de manera unilateral por los Estados Unidos. Debido a esto, el gobierno mexicano se sentía incapaz de dar ninguna garantía o seguridad a sus trabajadores, ya que no se trataba de programas negociados bilateralmente, por lo que los mexicanos quedaban a merced de la legislación y procedimientos estadounidenses (*Ibid.*, pp. 40 s).

adquiriría en los procesos de negociación.<sup>364</sup> Este Grupo de Trabajo será analizado en el siguiente apartado.

A partir de 1989 la Comisión experimentó varias transformaciones llegando a definirse cuatro principales metas dentro de la relación bilateral: primero, ser un mecanismo que permita revisar el estado general de la relación; segundo, permitir avanzar en la cooperación en distintas áreas de la relación; tercero, delegar a la SRE y al Departamento de Estado la función de coordinadores de las dependencias de gobierno involucradas y; cuarto, concienciar a los funcionarios participantes sobre la complejidad e intensidad de la relación entre ambos países.<sup>365</sup> Esto ha llevado a la Comisión a ser un “mecanismo extraordinario para coordinar el manejo de la relación entre México y Estados Unidos” ya que facilita la labor de las secretarías de Estado al delegar funciones de una forma clara y ordenada.<sup>366</sup>

### **3.2.2.2 Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares de la Comisión Binacional**

Después de la aprobación de IRCA, México vio la conveniencia de contar con un medio por el que se mantuviese informado detalladamente del desarrollo en la aplicación de dicha ley y de la forma en como los inmigrantes se verían afectados por la misma. Por esta razón, y a iniciativa de México, a partir de 1986 se sostuvieron conversaciones sobre la materia dentro del Grupo de Asuntos Políticos y Sociales de la Comisión Binacional. En

---

<sup>364</sup> *Ibid.*, pp. 19 s.

<sup>365</sup> Rafael Fernández de Castro, “Perspectivas teóricas en los estudios de la relación México-Estados Unidos”, en *La política exterior de México, enfoques para su análisis*, México, El Colegio de México-SRE, 1997, p. 61 [volumen colectivo].

<sup>366</sup> *Ibid.*, p. 64.

1987 se creó un grupo para debatir el tema migratorio y consular, pero no fue hasta 1989, durante la VII reunión de la Comisión Binacional, que se denominó como Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares. Fue en 1990 cuando se decidió reforzarlo y establecerlo formalmente.<sup>367</sup>

Con la institucionalización del Grupo se facilitó el intercambio de información — sobre sus respectivas políticas migratorias y datos útiles para la impartición de justicia o la protección de los migrantes— y la aceptación de derechos y obligaciones de ambas partes en los compromisos adquiridos.<sup>368</sup> Además se establecieron los objetivos que se pretendería alcanzar con la labor del Grupo:

ser un foro bilateral donde se abordara el fenómeno migratorio en toda su amplitud y que funcionara como conducto directo hacia las autoridades de los dos países para atender las sugerencias y quejas de la contraparte y tomar así las medidas pertinentes, procurando siempre un ambiente de cooperación y comprensión mutua en cuanto al problema mismo.<sup>369</sup>

En cuanto a su estructura, el Grupo fue dividido en sus comienzos (1987) en dos subgrupos. Un subgrupo “A” fue encargado de los asuntos laborales para dar seguimiento a la aplicación de la IRCA en cuanto a los temas de contratación de trabajadores H2A y las condiciones de trabajo imperantes. El subgrupo “B” fue creado para analizar las cuestiones de seguridad y derechos humanos de los nacionales de ambos países, así como para dar seguimiento a los incidentes fronterizos. En 1989 se creó un tercer subgrupo. El

---

<sup>367</sup> En 1988 se realizaron elecciones federales en ambos países, lo que desvió la atención gubernamental hacia la renovación de los poderes ejecutivos. Sobre todo en México, donde el partido en el poder (PRI) enfrentaba una importante oposición por primera vez en la historia posrevolucionaria. Esto podría explicar por qué este grupo no recibió el impulso suficiente para trabajar de manera eficaz desde su comienzo (Germán Padilla, *op. cit.*, p. 24).

<sup>368</sup> Gabriela Castañón, *op. cit.*, p. 40.

subgrupo “C” apareció con el fin de discutir y atender la problemática de los inmigrantes indocumentados que proceden de terceros países, y que transitan por el territorio mexicano con el fin de entrar ilegalmente a los Estados Unidos. Posteriormente, el 26 y 27 de noviembre de 1990, los presidentes Carlos Salinas de Gortari y George Bush acordaron en una reunión realizada en Monterrey crear una nueva sección dentro del Grupo de Trabajo, debido al aumento de los incidentes en la frontera. El resultado fue el Grupo de Alto Nivel sobre Violencia en la Frontera, despojando así al subgrupo “B” de la responsabilidad de tratar el tema de la violencia fronteriza. Sin embargo, a partir de 1994, durante la XI Reunión de la Comisión Binacional, se disolvieron los subgrupos antes mencionados, estableciéndose un sólo grupo coordinado conjuntamente por la Subsecretaría de Asuntos Bilaterales de la SRE y la Subsecretaría de Población y Servicios Migratorios de la SEGOB.<sup>370</sup>

A partir de la primera reunión del Grupo en el sexenio de Zedillo, celebrada en Zacatecas, los días 13 y 14 de febrero de 1995, el tratamiento bilateral del fenómeno adquirió un nuevo dinamismo. Se aclararon malas interpretaciones de ambas partes sobre la forma en que cada país abordaba el tema migratorio buscando un “enfoque integral” en el que se tomasen en cuenta la asimetría de las economías y de los mercados de trabajo de las dos naciones.<sup>371</sup> Gracias a esto, fue posible definir una nueva agenda de cooperación. México introdujo el concepto de “una visión integral y objetiva” del fenómeno migratorio y promovió la idea de que había que salir del círculo vicioso “aplicación de la Ley-defensa

---

<sup>369</sup> Germán Padilla, *op. cit.*, p. 24.

<sup>370</sup> *Ibid.*, pp. 25 ss.

<sup>371</sup> Reunión del Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares, Comunicado Conjunto, Zacatecas, México, 13 y 14 de febrero de 1995.

de derechos humanos”, para profundizar en la búsqueda de políticas que tuvieran una incidencia directa sobre las causas de la migración y no solamente sobre sus efectos.

Esto es de gran relevancia si se toma en cuenta que durante los años de “la política de no tener una política” el gobierno mexicano se había dedicado fundamentalmente a promover acciones para aminorar los impactos de los problemas derivados de la migración y a reaccionar ante las acciones del gobierno estadounidense —principalmente a través de las actividades de protección consular— y había dejado de lado la formulación de políticas que tomasen en cuenta las causas estructurales de la migración.<sup>372</sup>

Puede decirse que este grupo de trabajo es el órgano más importante de consulta sobre asuntos migratorios, gracias a que los funcionarios encargados de la política migratoria y sus subordinados se reúnen con regularidad. Asimismo, es el foro idóneo para definir los lineamientos que guían los trabajos bilaterales en la materia, así como para evaluar periódicamente sus avances e identificar los retos a superar. Aunque el éxito del Grupo depende evidentemente de la voluntad política de ambos gobiernos, sus recomendaciones pretenden sentar una base para la toma de decisiones en la materia. La presencia de un agregado de migración en la Embajada mexicana en Washington facilita estas reuniones, algo que era inconcebible durante el periodo de “la política de no tener política”. Aunque en ocasiones se presentan excepciones, por lo general las autoridades mexicanas son informadas sobre los cambios que el SIN contempla en Estados Unidos.<sup>373</sup>

---

<sup>372</sup> Es decir, no se tomaba en cuenta la complejidad del fenómeno migratorio en el que la consideración de la oferta y la demanda de mano de obra mexicana, así como de las redes familiares en Estados Unidos, son elementos esenciales para la planeación de políticas en la materia.

<sup>373</sup> Rosario Green, Comparecencia, México. SRE. agosto del 2000.

Sus decisiones han incluido asuntos tales como la realización del *Estudio Binacional sobre Migración*, el apoyo a los funcionarios que participan en los Comités Consultivos Civiles y diversas medidas para garantizar una repatriación más segura y ordenada de los migrantes indocumentados.

### **3.2.2.3 Mecanismos de Enlace para Asuntos Fronterizos y Visión de la Nueva Frontera para el Siglo XXI**

Preocupados por atender los problemas e incidentes que enfrenta la relación cotidiana entre las comunidades fronterizas, desde 1993 los gobiernos de México y Estados Unidos promovieron la creación de los Mecanismos de Enlace para Asuntos Fronterizos.<sup>374</sup> Se buscaba crear un foro en el que las autoridades de los tres niveles de gobierno de ambos países trabajaran, de manera permanente y coordinada, en la creación de esquemas de interacción para brindar fórmulas de entendimiento en la superación de los problemas comunes *in situ*.<sup>375</sup> Su propósito central es la prevención y búsqueda de soluciones a los incidentes ocurridos en la frontera, así como la planeación de estrategias para la protección y seguridad de los ciudadanos de los dos países en la zona fronteriza.

---

<sup>374</sup> Su creación se acordó dentro del marco de la Comisión Binacional y durante la III Reunión de Alto Nivel México-Estados Unidos sobre violencia en la frontera celebrada en Washington, D.C., el 2 de junio de 1993.

<sup>375</sup> Para agosto del 2000, este foro estaba instalado en diez puntos fronterizos: Tijuana, B.C./San Diego, Cal.; Mexicali, B.C./Caléxico, Cal.; Nogales, Son./Nogales, Az.; Cd. Juárez, Chih./El Paso, Tx.; Ojinaga, Chih./Presidio, Tx.; Piedras Negras, Coah./Eagle Pass, Tx.; Nuevo Laredo, Tamps./Laredo, Tx.; Reynosa, Tamps./Mc Allen, Tx.; Matamoros, Tamps./Brownsville, Tx., y Cd. Acuña, Coah./Del Río, Tx., habiéndose celebrado, hasta octubre del 2000, 160 reuniones alternativamente en México y Estados Unidos, presididas por los cónsules de ambos países. A finales de ese año, se estaba considerando la posibilidad de ampliar el Mecanismo a una nueva sede: Agua Prieta/Douglas.

Estos mecanismos fueron creados “para agilizar la solución de problemas sin la pesadez y la demora de los canales burocráticos convencionales”.<sup>376</sup> Reúnen a funcionarios locales, estatales y federales para analizar y, en ocasiones, resolver problemas fronterizos, incluyendo asuntos migratorios. “En estos mecanismos participan autoridades federales de migración, aduanas y procuradurías de uno y otro país con jurisdicción en el área respectiva, así como las autoridades estatales y municipales fronterizas y otras entidades en función de la agenda.”<sup>377</sup> Los Mecanismos son coordinados por los cónsules de ambos países en la frontera.

Como ya se explicó, en el marco de la Declaración sobre Migración suscrita por los Presidentes Clinton y Zedillo el 6 de mayo de 1997, se estableció el compromiso de los dos Mandatarios para impulsar una nueva visión de la región fronteriza como espacio que puede transformarse en ámbito de cooperación para el desarrollo integral de las comunidades fronterizas. Con este objetivo, ambos Presidentes reconocieron los amplios vínculos que unen a las dos naciones; en particular, a lo largo de los más de 3 mil kilómetros de frontera común, en la que habitan alrededor de 11 millones de personas. Se acordó también la necesidad de promover un desarrollo económico y social sustentable, así como el bienestar y la seguridad de las familias y comunidades localizadas en la frontera. Además, los dos Presidentes consideraron a la frontera como una región singular, en la que gran parte de los avances alcanzados se deben a los esfuerzos y la creatividad de los ciudadanos y los gobiernos locales.

---

<sup>376</sup> Francisco Alba, art. cit., p. 192.

<sup>377</sup> Gabriela Castañón, *op. cit.*, p. 58.

En el Informe a los Presidentes sobre Avances en la Iniciativa "Nueva Visión de la Frontera", presentado el 10 de junio de 1998 se identificaron una variedad de iniciativas y desafíos que pueden constituir casos de estudio a partir de los cuales se podría derivar una *Nueva Visión de la Frontera*.<sup>378</sup> Algunas de estas iniciativas serían reproducidas como modelo de cooperación; otras, servirían como ejemplos de la forma en que se pueden enfrentar retos comunes. El esfuerzo emprendido se construye sobre las instancias de cooperación bilateral desarrolladas en años recientes y se sustenta en varios principios y líneas generales de acción.<sup>379</sup>

---

<sup>378</sup> Algunas iniciativas y retos que pueden servir como casos de estudio o ejemplos de cooperación a lo largo de la frontera se han dividido por temas y son las siguientes: dentro del "Desarrollo Económico y Social" está el Confinamiento de Desechos Peligrosos, los Programas de Cooperación Fronteriza contra la Tuberculosis, el Sistema de Comunicación sobre Asuntos de Salud en la Frontera, el Programa de Desarrollo Urbano Conjunto "Los dos Laredos", el Estudio Binacional para la Planeación y Programación del Transporte Fronterizo, el Programa "Basura Inteligente", el Programa Conjunto Educativo MEXUS y el Programa de Cooperación e Intercambio Cultural Fronterizo; dentro del área "Protección-Migración y Facilitación de Cruces Fronterizos" se encuentra el Programa de Visas Láser, el Puente de Las Américas, las Campañas para la Prevención de Accidentes de Migrantes, la Notificación Consular y los Grupos de Protección a Migrantes; por último, en el tema de "Seguridad Pública Fronteriza y Protección Civil" están el Programa de Demarcación de la Frontera y las Campañas de Información sobre Recuperación y Devolución de Autos Robados, y la Prevención de la Importación de Armas de Fuego ("Informe a los presidentes sobre Avances en la Iniciativa 'Nueva Visión de la Frontera' ", s.l., 10 de junio, 1998).

<sup>379</sup> Primero, se encuentra el *Principio del Buen Vecino* bajo el cual se reconoce que las acciones emprendidas a un lado de la frontera afectan al otro. México y Estados Unidos se han comprometido a mantener y mejorar los mecanismos bilaterales de comunicación y consulta para contribuir a promover el diálogo a nivel local, estatal y federal. En segundo lugar, está la *Visión Integral* por la cual, los dos gobiernos se han propuesto redoblar sus esfuerzos para promover un desarrollo sustentable en las áreas económica, social, cultural, educativa y ambiental; así como para incrementar los esfuerzos para facilitar el paso ordenado de personas y bienes en los puertos de entrada, y a diseñar e instrumentar nuevos esquemas para reducir la violencia a lo largo de la frontera. En tercer lugar, bajo el principio del *Énfasis en la cooperación*, ambos gobiernos han reconocido que el fundamento de este nuevo enfoque es la cooperación y no el conflicto, basada ésta en intereses compartidos y en el respeto a la soberanía de cada país. Las partes buscarán fortalecer las actividades de los mecanismos de enlace fronterizo, complementando así las desarrolladas en los otros foros de consulta existentes. En este contexto, México y Estados Unidos han acordado que cada uno de los Mecanismos de Enlace Fronterizo establecerá tres subgrupos de

En ocasión de la XVI Reunión de la Comisión Binacional México-Estados Unidos, ambos países reconocieron el papel de los Mecanismos de Enlace en el seguimiento de los trabajos que se están realizando para dar cumplimiento a la iniciativa de la *Nueva Visión de la Frontera*, a través de la instalación de los tres subgrupos de trabajo: desarrollo económico y social, migración y cruces fronterizos, y seguridad pública y protección civil. Adicionalmente, como parte de los esfuerzos para dar seguimiento a esta iniciativa, el 23 de noviembre de 1998, se creó el Grupo Intersecretarial de la Nueva Visión de la Frontera.

#### **3.2.2.4 Mecanismos de Consulta sobre las actividades del SIN y sobre Protección Consular**

Ante la necesidad de mejorar el conocimiento mutuo sobre las atribuciones y los procedimientos de las autoridades consulares de México y migratorias de Estados Unidos, en 1996 se establecieron estos mecanismos de consulta —también conocidos como Mecanismos de Consulta al Interior— entre los consulados y las direcciones de distrito del SIN y jefaturas de sector de la Patrulla Fronteriza. Entre febrero y marzo de 1996 se instalaron 22 mecanismos en diversas ciudades de Estados Unidos, donde México cuenta con presencia consular. Su propósito principal es fortalecer la protección de los derechos

---

trabajo: Desarrollo Económico y Social, Protección-Migración y Facilitación de Cruces Fronterizos, y Seguridad Pública Fronteriza y Protección Civil. Estos subgrupos se reunirán en función de los asuntos tratados y buscarán facilitar la comunicación y llamar la atención de otros foros de consulta existentes, sobre diversos temas. Por último, se busca darle mayor atención a la *Coordinación Interna*, es decir, cada país reconoce la necesidad de desarrollar sus propios mecanismos de coordinación interna, con el fin de fomentar el diálogo y la cooperación entre las diversas instancias que inciden en la definición e instrumentación de iniciativas y programas de política fronteriza (*Loc. cit.*).

de los migrantes y salvaguardar su dignidad, al atender de forma inmediata y en cada localidad cuestiones de procedimiento y aplicación de las leyes.<sup>380</sup>

Estos foros han permitido intercambiar información sobre los respectivos procedimientos migratorios y consulares y el marco jurídico que los regula de manera más sistemática, incluyendo la función de los cónsules en materia de protección. Con ello se ha promovido la aplicación correcta de las leyes estadounidenses y se ha garantizado un mayor respeto a los derechos humanos de los migrantes independientemente de su situación migratoria.

En el marco de la XIV reunión de la Comisión Binacional, celebrada en 1996, ambos gobiernos acordaron realizar tres *Reuniones regionales* en Estados Unidos para evaluar el funcionamiento de los Mecanismos de Consulta sobre Funciones del SIN y Protección Consular. La reunión destinada para evaluar bilateralmente el trabajo de los mecanismos de la región central se llevó a cabo en el Paso, Texas, el 21 y 22 de octubre de 1997; la de la región oeste fue en Dana Point, California el 11 de diciembre de 1997; y la del este en Atlanta, Georgia el 18 de febrero de 1998.<sup>381</sup> Estas reuniones de evaluación siguieron realizándose anualmente con el propósito de revisar los avances alcanzados en estos mecanismos y las acciones a desempeñar en el corto y mediano plazos.<sup>382</sup>

---

<sup>380</sup> SRE, Relación Bilateral México-Estados Unidos. Carpeta Ejecutiva, Dirección General para América del Norte, s.l.n.a., p. 2.

<sup>381</sup> “En todas las reuniones antes mencionadas, se discutieron entre otros temas, la instrumentación de diversas secciones de la nueva Ley migratoria estadounidense de 1996, las repatriaciones seguras y ordenadas, operativos en la frontera y el procedimiento de expedición y reemplazo de las tarjetas de cruce fronterizo. También se acordó tomar acciones para reducir la violencia fronteriza, advertir de los peligros que representan los traficantes de personas y los riesgos de cruzar los desiertos y los ríos” (Gabriela Castañón, *op. cit.*, pp. 54 ss).

<sup>382</sup> La última serie anual de reuniones regionales de evaluación del sexenio de Zedillo se llevó a cabo la primera quincena de abril de 2000, en las ciudades de Orlando (para la región este), San Antonio (región central) y San Diego (región oeste).

Desde su creación se han llevado a cabo reuniones constantes dentro de los mecanismos, “y en varios casos, el SIN o la Patrulla Fronteriza han incluso cambiado procedimientos con base en planteamientos presentados por los cónsules en estos foros”.<sup>383</sup> Estos mecanismos han dado orden, mediante el establecimiento de agendas específicas, a la relación cotidiana que mantienen los cónsules con las autoridades migratorias estadounidenses. Además de facilitar el intercambio de información, los mecanismos han permitido a los cónsules atender con mayor eficacia cada uno de los casos de protección de mexicanos que requieren acción correctiva por parte de las autoridades migratorias.<sup>384</sup> En este sentido los mecanismos de consulta al interior han contribuido al proceso de institucionalización de la relación bilateral en la materia.

### **3.2.2.5 Conferencia de Gobernadores del Golfo de México y Conferencia Anual de Gobernadores Fronterizos**

La Conferencia de Gobernadores del Golfo de México fue promovida por las autoridades estatales mexicanas como un mecanismo de diálogo y concertación entre los estados de México y de Estados Unidos que se sitúan en la cuenca del Golfo de México. Por lo tanto, es un foro integrado por los gobernadores de los seis estados del Golfo de México (Campeche, Quintana Roo, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán) y cinco de Estados Unidos (Alabama, Florida, Louisiana, Mississippi y Texas) que, además de identificarse por su ubicación geográfica, coinciden en el interés de impulsar áreas de colaboración de beneficio mutuo (comercio, inversión, transportes, telecomunicaciones,

---

<sup>383</sup> SRE, Protección de mexicanos en Estados Unidos. Estrategias en el ámbito bilateral y multilateral, s.l., Dirección General para Asuntos Consulares, 1998.

turismo, salud y medio ambiente, agricultura e intercambio educativo) con el apoyo del sector privado. También tiene como meta lograr un aprovechamiento cabal de las oportunidades que ofrece el TLCAN.<sup>385</sup>

Se convocó a una primera reunión en el año de 1992 en Yucatán, la cual no se llevó a cabo. Posteriormente se realizaron tres Conferencias: 1995 en Campeche, Campeche; 1996 en Mobile, Alabama; y en 1998 en Tampa, Florida, en la que por primera vez se emitió un comunicado conjunto. La cuarta Conferencia debía llevarse a cabo del 8 al 10 de julio de 1999 en la ciudad de Villahermosa, Tabasco. Sin embargo, el Comité Ejecutivo de dicha conferencia convino en posponer la fecha dado que no se contó con el *quorum* suficiente para su celebración. Debido a esto, se decidió llevar a cabo una reunión denominada Reunión Anual del Acuerdo de los Estados del Golfo de México los días 17 y 18 de agosto del 2000 en esa misma ciudad.<sup>386</sup>

Aunque los estados participantes en la Conferencia del Golfo no están involucrados de manera directa en la problemática migratoria, su estudio es relevante por ser una muestra más de los intentos bilaterales de colaboración que reflejan el reconocimiento de la interdependencia creciente entre los dos países y buscan aprovechar las ventajas de los contactos entre ambas sociedades. Asimismo, la promoción bilateral del desarrollo en la región del Golfo es coherente con el interés gubernamental, en ambos

---

<sup>384</sup> Gabriela Castañón, *op. cit.*, p. 56.

<sup>385</sup> SRE, *Asuntos Fronterizos*, Documento de la Subsecretaría de Relaciones Exteriores para América del Norte y Europa, s.l.n.a. [mimeo].

<sup>386</sup> En dicha reunión sesionaron seis mesas de trabajo, las cuales registraron propuestas, acuerdos y avances en temas tales como: turismo, salud, ecología, medio ambiente, agricultura, reforestación, pesca, transporte, infraestructura, comunicaciones, comercio, finanzas, inversión, educación y cultura (SRE, *Relación Bilateral México-Estados Unidos*, *op. cit.*, p. 13).

lados de la frontera, por desincentivar la migración al coadyuvar a mejorar las condiciones de vida en la región.

Por otro lado, desde 1980 se realiza en forma anual, alternadamente en México y Estados Unidos, una Conferencia entre los gobernadores de los seis estados fronterizos mexicanos (Baja California, Coahuila, Chihuahua, Nuevo León, Sonora y Tamaulipas) y los cuatro estadounidenses (Arizona, California, Nuevo México y Texas).<sup>387</sup> Estas reuniones constituyen una iniciativa para el fortalecimiento de los lazos de amistad y cooperación entre los estados fronterizos de ambos países, el intercambio de experiencias y la identificación de oportunidades de negocios e inversión en el área.<sup>388</sup> En dichas reuniones<sup>389</sup>, los gobernadores emiten declaraciones en las que establecen recomendaciones y compromisos tendientes a promover acciones conjuntas en los siguientes cuatro rubros: cruces fronterizos, medio ambiente, desarrollo económico y desarrollo social.<sup>390</sup>

---

<sup>387</sup> La Conferencia es presidida por el Gobernador del estado sede y copresidida por un Gobernador del otro país.

<sup>388</sup> SRE, Asuntos Fronterizos, *op. cit.*

<sup>389</sup> Por ejemplo, el 1 y 2 de junio del 2000 se realizó la XVIII Conferencia de Gobernadores Fronterizos México-Estados Unidos en Sacramento, California en la que se analizaron temas relativos a agricultura, cruces fronterizos, desarrollo económico, educación, medio ambiente y turismo (XVIII Conferencia de Gobernadores Fronterizos México-Estados Unidos, "Declaración Conjunta", Sacramento, California, 1 y 2 de junio de 2000 en SRE, Carpeta de Documentos, Asuntos Fronterizos, Dirección General para América del Norte, s.l.n.a.).

<sup>390</sup> En este sentido, se crearon varios mecanismos bilaterales. En primer lugar, a efecto de continuar con los esfuerzos de cooperación bilateral realizados entre 1992-1994 en el marco del Plan Integral Ambiental Fronterizo (PIAF), México y Estados Unidos impulsaron en 1995 la integración del Programa "Frontera XXI". Se pretendía contar con un instrumento de coordinación de acciones tendientes a desarrollar proyectos de infraestructura ambiental en la frontera para el periodo 1995-2000. El objetivo principal era la promoción del desarrollo sustentable de la región en beneficio de la salud y el medio ambiente. El programa estaba apoyado por otros mecanismos especialmente ideados para proteger el medio ambiente en la zona fronteriza. La Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (COCEF), con sede en Ciudad Juárez y el Banco de Desarrollo de América del Norte (BANDAN), fueron creados en acuerdos paralelos del TLCAN y constituyen la base de un nuevo régimen de desarrollo fronterizo y protección al medio ambiente, atendiendo

La Conferencia Anual de Gobernadores Fronterizos forma parte de los esfuerzos bilaterales por hacer de la región fronteriza un importante punto de encuentro entre las sociedades de México y Estados Unidos, así como una zona ejemplar de cooperación intergubernamental. Su relevancia consiste en el reconocimiento de la importancia de los contactos transfronterizos existentes —principalmente comerciales— y en procurar brindar un marco institucional a dicha relación.

---

particularmente agua y residuos municipales, con la participación directa de las comunidades y las autoridades estatales y municipales. Asimismo, se formó la Conferencia sobre desarrollo de infraestructura en la zona fronteriza México-Estados Unidos, que se realiza cada tres años y tiene como principal objetivo promover la inversión pública y privada en esta zona. La primera Conferencia se realizó en 1993, con miras a mejorar la construcción de la infraestructura indispensable para el mayor desarrollo de la frontera (Rosario Green, Comparecencia, op. cit.).

## Consideraciones finales

A lo largo de este trabajo hemos visto que durante más de un siglo la migración de mexicanos a los Estados Unidos ha sido uno de los principales problemas que México ha tenido que afrontar en el terreno de la formulación de políticas públicas. No obstante, durante buena parte de este periodo el gobierno mexicano fue más bien un simple observador ante los problemas derivados de la migración de mexicanos a los Estados Unidos y ante las acciones que el gobierno estadounidense tomaba para enfrentarla.

Desde muy temprano en el siglo XX, se demostró que México tenía un margen de acción muy reducido para enfrentar el fenómeno migratorio. Por ejemplo, durante la década de los treinta, se vieron las limitaciones del gobierno ante el regreso masivo de miles de mexicanos como consecuencia de la *Gran Depresión*. Luego, durante el cardenismo comenzó a ser claro que México era un país con una considerable emigración hacia los Estados Unidos.

Las dos guerras mundiales representaron importantes coyunturas en los patrones migratorios y sus respuestas. En estas ocasiones, México se vio beneficiado debido a la necesidad de mano de obra que los conflictos generaron en Estados Unidos, brindando al gobierno mexicano una oportunidad para negociar con el gobierno estadounidense en distintos niveles y aspectos. En especial, durante la Segunda Guerra Mundial cuando se presentaron las circunstancias para que el gobierno de Estados Unidos buscara administrar bilateralmente la corriente migratoria de trabajadores mexicanos. Por su parte, el gobierno de México vio la conveniencia de colaborar con su vecino del norte durante esos años. Entre las razones que llevaron México a sumarse a los esfuerzos de guerra de las naciones

aliadas estuvo la consideración de que lograr un acuerdo bilateral era una forma viable para controlar el flujo de migrantes a los Estados Unidos, así como para promover, por la vía legal, mejores condiciones de vida y proteger los derechos laborales de sus nacionales.

El Programa Bracero, vigente entre 1942 y 1964, es considerado como el primer intento de coordinación entre los gobiernos de México y Estado Unidos para buscar soluciones al problema migratorio. No obstante, una de las principales lecciones que dejó la experiencia de los braceros es la de que aunque México aceptara colaborar con Estados Unidos, ya fuera por conveniencia o por presión, era el país del norte el que tenía mayor libertad para decidir cómo actuar.

En los diez años que siguen a la cancelación del acuerdo (1965-1974), el gobierno mexicano tomó una posición "ambigua" ante el problema migratorio. Por un lado, se quiso reestablecer los convenios de braceros, pero, por el otro, no se realizaron acciones claras que permitieran alcanzar una negociación exitosa con el gobierno estadounidense. Esto se debía, en primer lugar, a la falta de definición de los intereses mexicanos en materia migratoria. La migración de mexicanos hacia el norte, al menos en la retórica, era considerada como una pérdida para el país. Debido a esto, el gobierno deseaba frenar la corriente migratoria, por lo que no se veía como indispensable el negociar con la contraparte estadounidense en este tema. Más bien, se pensaba que la forma óptima de afrontar el problema migratorio era mejorar las condiciones económicas del país y así crear los empleos necesarios para desmotivar la migración. Sin embargo, la realidad se impuso, ya que ante la dificultad de frenar el flujo migratorio, se adoptó, como una de las prioridades de política en la materia, la defensa de los derechos de los trabajadores mexicanos a través de la labor consular. Asimismo, aunque el gobierno mexicano hubiese

querido negociar o colaborar con su contraparte, era claro que el gobierno estadounidense no estaba dispuesto a hacerlo.

Hacia fines de 1974 el gobierno de México cambio su postura respecto a la reanudación de un convenio de trabajadores migratorios con su vecino del norte. La razón del cambio estaba en la percepción negativa sobre la experiencia previa en la materia, ya presente desde la terminación del Programa. Con base en ésta, se concluyó que un nuevo programa de braceros no resolvería el problema de los indocumentados, más aún, fomentaría la emigración ilegal, además de que no garantizaba los derechos laborales de los migrantes. Por lo tanto, el gobierno mexicano prefirió tratar el asunto unilateralmente, es decir, privilegiar la tesis de que la solución al problema migratorio debía ser económica a la vez que se continuó con la actitud defensiva que se reflejaba en una constante retórica en la protección de los derechos, humanos y laborales, de sus nacionales.

Desde que finalizó el Programa Bracero, tanto México como Estados Unidos actuaron ante el tema migratorio sin ningún intento serio por involucrar al otro gobierno en su programa de política. Se podría decir que prevalecía un diálogo de sordos. La comunicación intergubernamental, limitada al discurso, era más bien una formalidad; y las posiciones de cada gobierno buscaban encontrar eco en el interior, es decir, la opinión pública de sus respectivos países, más que establecer un diálogo que conllevara a la colaboración para lograr un mejor manejo del problema.<sup>391</sup>

Debido a esta situación, aproximadamente desde 1974 hasta 1986, el gobierno mexicano adoptó una actitud frente a la migración que fue bautizada como “la política de

no tener política". Esta posición fue muy criticada por considerarse como demasiado pasiva frente a la gravedad del problema. No obstante, puede decirse que más que desentenderse de la migración, estos años pueden verse como un periodo de acuerdo tácito en los que tanto México como Estados Unidos actuaron de tal forma que se mantuviera el *statu quo* en cuestión migratoria. Es decir, una frontera porosa que convenía al interés, no reconocido, de ambas partes; en el lado mexicano se contaba con una válvula de escape a los problemas económicos y laborales, mientras que por el lado estadounidense se cubría la necesidad de mano de obra barata. Asimismo, la posición adoptada por México era conveniente para los intereses de la política exterior, ya que al no involucrarse en asuntos considerados como de política interna estadounidense, no se comprometía a dar otro tipo de concesiones.<sup>392</sup>

Por otro lado, la realidad del fenómeno migratorio continuaba su curso. Es decir que, a pesar de los problemas derivados de la migración, México no veía la utilidad de ir más allá del reforzamiento de la protección consular en los Estados Unidos. La escalada en la violencia fronteriza así como en el clima antiinmigratorio en Estados Unidos, que promovieron el endurecimiento de la política migratoria estadounidense durante los primeros años de la década de los noventa, crearían un imperativo para que el gobierno mexicano reconociera la necesidad de involucrarse más en la administración del fenómeno migratorio, como veremos más adelante.

En cuanto a la percepción que ambos gobiernos tienen sobre el fenómeno migratorio, se supone que las perspectivas del país que exporta emigrantes tienen que ser

---

<sup>391</sup> Mónica Vereá, ¿Hacia la administración de la migración entre México y Estados Unidos en el siglo XXI?, en Rosío Vargas Suárez, *et. al.*, (coord.), Las relaciones de México con

distintas de las del país que los recibe, debido a la asimetría de poderes que favorece al país receptor. No obstante, debido a múltiples factores, las percepciones estadounidenses y mexicanas fueron acercándose hasta alcanzar una “visión binacional” en ciertos aspectos del tema migratorio. Dado que la percepción que tiene un actor acerca de un hecho en particular define su actitud frente a éste, los cambios en las percepciones coadyuvaron a transformar las políticas migratorias de ambos países y la actitud hacia su respectiva contraparte.

Tanto en Estados Unidos como en México, fue a partir de los años setenta cuando comenzaron a plantearse formalmente soluciones a los problemas generados por la migración. En los primeros años del debate se continuó sin consultar o incluir a la contraparte. Durante esos años se negoció en Estados Unidos una nueva legislación en materia migratoria que llevaría a la aprobación de IRCA en 1986. Sin embargo, más que solucionar el problema mismo, lo que buscaba el gobierno estadounidense era “retomar el control de sus fronteras” ante la percepción negativa que se había creado entre la opinión pública norteamericana acerca de la presencia de inmigrantes mexicanos, fueran legales o no.

Es durante la década de 1980 cuando se inicia el cambio de actitud de los gobiernos mexicano y estadounidense respecto a este fenómeno. En estos años, ambos gobiernos reconocieron, por primera vez y abiertamente, que la migración es un fenómeno complejo, con causas estructurales que lo hacen inevitable y mutuamente benéfico, lo que además no sólo condicionaba sus decisiones de política sino los resultados de las mismas.

---

Estados Unidos y Canadá: una mirada al nuevo milenio, México, CISAN-UNAM, 2001, p. 101.

<sup>392</sup> Entrevista realizada a Francisco Alba, México, D.F., 31 de octubre del 2001.

No obstante, todavía no se mostraba una mayor voluntad para realizar acciones conjuntas. Las condiciones de la economía mexicana a principios de esa década, así como situaciones infernas en Estados Unidos, que provocaron el aumento de un sentimiento antiinmigrante, promovieron un debate abierto en el gobierno para enfrentar la inmigración extranjera, especialmente la de mexicanos indocumentados.

La contraparte estadounidense de “la política de no tener política” de México había sido hasta entonces el tratamiento unilateral de los asuntos migratorios, sobre todo a partir del término del Programa Bracero. Sin embargo, comenzaba a gestarse una nueva actitud por parte de los Estados Unidos tendiente a incluir en mayor medida a la parte mexicana en la búsqueda de soluciones al problema de la inmigración. El momento más importante en este cambio fue la legislación de la IRCA, que aunque paradójicamente incrementaba los controles migratorios, por otra parte, pedía el diálogo bilateral —dentro de la Comisión Asencio— sobre formas positivas para frenar la migración indocumentada promoviendo el desarrollo económico en México.

Por su parte, después de 1986, el gobierno mexicano comenzó a alejarse paulatinamente de la política de no involucrarse directamente con su contraparte estadounidense para la discusión y el manejo de la problemática migratoria. En este sentido, fueron eventos posteriores a la aprobación de la IRCA los que permiten hablar de un gradual abandono de “la política de no tener política”, dando lugar a que México fuera reduciendo el componente reactivo en sus políticas para comenzar a proponer acciones conjuntas con el gobierno estadounidense. La colaboración de las autoridades mexicanas con la Comisión Asencio y la amplia participación de funcionarios y legisladores en la Comisión sobre el Futuro de las Relaciones México-Estados Unidos ilustran lo anterior.

En este sentido, la aprobación de la IRCA fue un momento crucial para México, ya que mostró la necesidad de un involucramiento más directo para el logro de los intereses nacionales. Gracias a esto, se reconoció que la actitud pasiva y defensiva ya no podía garantizar una de las prioridades del gobierno; la protección de los derechos de los trabajadores migratorios. Asimismo, a México le preocupaba las repatriaciones de sus nacionales —y sus efectos— que la nueva reforma pudieran provocar. Asimismo, la situación económica interna de esos años le mostraba al gobierno las bajas posibilidades que existían de que la migración disminuyera o desapareciera a largo plazo. Entonces, el gobierno mexicano comenzó a considerar que “la política de no tener política” ya no tenía sentido y comenzó a ver la conveniencia de comprometerse e involucrarse en la solución de los problemas derivados del fenómeno migratorio.

Al margen de lo anterior, los cambios internacionales originados a partir del fin de la Guerra Fria habían promovido un acercamiento entre México y Estados Unidos. Éste se debía en gran parte a que en los últimos cinco años de la década de los ochenta, por circunstancias tanto internas como externas, el gobierno de México comenzó a liberalizar su economía y a tener un papel más activo en los asuntos económicos mundiales respaldada por su entrada al GATT. Gracias a esto, comenzó a darse una relación más estrecha con Estados Unidos, principalmente en materia de comercio, lo que más tarde condujo a la firma del TLCAN.

Las negociaciones del TLCAN que se realizaron entre 1989 y 1993, y luego su entrada en vigor en 1994, cambiaron el ambiente de las relaciones México-Estados Unidos. Lo que antes había sido una relación distante, con pocos lazos institucionalizados, se transformó en una sociedad bilateral repleta de contactos institucionales públicos y

privados. A pesar de que el tema de la migración no se incluyó en el texto del Tratado, la tendencia reciente hacia la institucionalización de las relaciones entre los dos gobiernos se vio reflejada en el área de los asuntos migratorios, promoviendo iniciativas para formalizar el diálogo y la consulta bilaterales sobre este tema entre funcionarios mexicanos y estadounidenses. Debido a lo anterior, puede decirse que el TLCAN fue el factor decisivo para crear una nueva actitud hacia el complejo fenómeno de la migración de mexicanos a los Estados Unidos, en la que los gobiernos reconocieron la conveniencia de los compromisos bilaterales por encima de las acciones unilaterales.

Lo que más destaca de este acercamiento en materia migratoria entre los dos gobiernos es que no se presentó a partir de la disminución de los problemas migratorios. Por el contrario, las negociaciones comerciales no impidieron un nuevo brote de actitudes antiinmigrantes en la sociedad estadounidense, lo que obligó a su gobierno a tomar acciones enfocadas a frenar la migración, principalmente la indocumentada. Bajo la administración Clinton, se adoptaron las medidas más duras para fortalecer los controles fronterizos. Lo anterior nos muestra que el nuevo enfoque bilateral no excluyó a las políticas unilaterales por parte de ambos países, aunque podemos observar una tendencia creciente a buscar la institucionalización, tanto en las acciones nacionales como en la colaboración binacional. Es así como se fue construyendo una nueva forma de entender el complejo fenómeno de la migración, es decir, desde una perspectiva que incluyera a los dos países involucrados en el tema.<sup>393</sup>

---

<sup>393</sup> El cambio de percepción y actitud logrado gracias al TLCAN puede definirse como una nueva visión binacional sobre el fenómeno migratorio, ya que las explicaciones que sólo tomaban en cuenta la perspectiva de un lado de la frontera —sobre las causas, efectos y respuestas a la migración— fueron sustituidas por estudios que reconocieron factores causales que operan en

Durante buena parte del siglo XX, ante la imposibilidad de detener el flujo de mexicanos que emigran hacia el norte y la dificultad de negociar acuerdos para administrar este flujo con su contraparte estadounidense, el gobierno mexicano optó por instaurar a la protección de los derechos de sus nacionales como la primera prioridad. Sin embargo, a partir de la segunda mitad de la década de los ochenta y más aún en los años noventa se observó una relación más estrecha e interdependiente con la potencia vecina, aunado al aumento en los problemas derivados de la migración —como son los brotes de violencia en la frontera y un recrudecimiento de la hostilidad antiinmigratoria, particularmente en California. Esto podría explicar los cambios en la actitud del gobierno mexicano, ya que este vio la conveniencia de buscar formas más efectivas de lidiar con el fenómeno migratorio.

Esto es, desde el comienzo de las negociaciones y puesta en marcha del TLCAN, México ha mostrado una tendencia hacia un nuevo estilo de política exterior, reflejado en un mayor activismo para promover una defensa más enérgica de sus intereses en Estados Unidos. Esto se ha traducido en una mayor actividad tanto diplomática como consular en el tema de la migración.<sup>394</sup> En este sentido, puede decirse que México dejó atrás la “política vergonzante” de sentirse responsable por no poder crear los empleos que se estaban demandando —lo que obligaba a muchos mexicanos a emigrar— para aceptar la realidad del fenómeno migratorio y, por lo tanto, la responsabilidad que lo obliga a comprometerse e involucrarse directamente en la administración del mismo.<sup>395</sup>

---

ambos países; el más importante de ellos fue el Estudio Binacional México-Estados Unidos sobre Migración concluido en 1997.

<sup>394</sup> Mónica Verca, art. cit., p. 103.

<sup>395</sup> Entrevista realizada a Mónica Verca, México, D.F., 25 de octubre del 2001.

A partir del inicio de la institucionalización de la relación bilateral México-Estados Unidos, durante el gobierno de Salinas, se abrieron múltiples canales de negociación bilaterales que más tarde tendrían una influencia importante en la forma en la que México abordaría el fenómeno migratorio. Puede decirse que la contribución más importante durante este sexenio en materia migratoria es que se puso de manifiesto la importancia de la migración y, especialmente, de la presencia de la numerosa comunidad de origen mexicano en los Estados Unidos. En este sentido, con la creación del Programa de las Comunidades Mexicanas en el Exterior (PCME) es la primera vez que se le da una atención directa a los mexicanos que están al norte del Río Bravo.

El gobierno mexicano comenzó a abandonar su “política de no tener una política” en el tema migratorio —entendida como una política con poca iniciativa y que reaccionaba frente a las iniciativas estadounidenses— y giró hacia una política propositiva y de cooperación con el vecino del norte. Durante el sexenio de Salinas se quiso organizar la información y las reuniones bilaterales para sistematizar acuerdos entre los dos gobiernos. No obstante, fue durante el sexenio de Zedillo cuando aparecieron los esfuerzos bilaterales más significativos para avanzar en el diálogo bilateral sobre cuestiones migratorias e institucionalizar el “nuevo espíritu” de cooperación en la materia.

Asimismo, la naturaleza de la política migratoria mexicana evolucionó de ser pasiva a ser activa. Es decir, se prestó mayor atención al tema y se le destinaron mayores recursos —humanos, técnicos e institucionales. Sólo basta observar a los múltiples mecanismos bilaterales donde se involucran distintas dependencias gubernamentales y, en algunos casos, actores privados —como en el PCME—, lo que requiere de la dotación de un considerable presupuesto, una constante capacitación de su personal, el respaldo de la

aceptación tácita de ambos gobiernos de impulsar aún más la cooperación, expresada a través de acuerdos y declaraciones conjuntas.

Además, lo anterior ha contribuido a la institucionalización del tema migratorio y a la creación de reglas claras para la toma de decisiones dentro de los mecanismos bilaterales. Esto es, la naturaleza y número de los actores gubernamentales involucrados en el tema migratorio ha cambiado contribuyendo a la construcción de un marco para una toma de decisiones más clara y eficiente. Cada uno de los mecanismos creados para administrar la agenda migratoria, involucra a distintas dependencias gubernamentales y en muchos casos —como lo es la Comisión Binacional— se establecen coordinadores que guían las acciones de todos los participantes. Los memorándum de entendimiento que respaldan la creación de los mecanismos, también delimitan, en cierta medida, las funciones de cada uno de los involucrados. Lo que más destaca de la nueva administración del problema migratorio, es que éste ha comenzado a ser atendido en distintos niveles —tanto federal, estatal y local— y se ha procurado una mejor división de poderes —involucrando no sólo a las dependencias del ejecutivo sino a las del legislativo y judicial. Es difícil decir en qué medida se ha mejorado la toma de decisiones dentro de estos mecanismos, así como cuáles han sido sus contribuciones para la solución de los problemas derivados de la migración. No obstante, su estudio es relevante porque marcan una pauta a seguir de política migratoria, que seguramente se irá consolidando y fortaleciendo con el tiempo.

Por otro lado, durante el segundo lustro de los años noventa, México y Estados Unidos fueron elaborando un programa bilateral sobre el tema migratorio, basado en el reconocimiento de la responsabilidad que ambos países comparten en las causas y

consecuencias, así como en la búsqueda de soluciones del complejo fenómeno de la migración. Aunque dicho programa se reduce a unos cuantos objetivos específicos —una frontera más segura, evitar la entrada de inmigrantes ilegales a los Estados Unidos y facilitar los cruces legales—, y esto de ninguna manera significa el abandono de políticas propias, puede decirse que es un primer intento intergubernamental para llegar a un proyecto bilateral más complejo que pueda evitar al máximo los efectos adversos de las acciones unilaterales.

Es decir, el patrón de consultas recurrentes ha contribuido a una cierta redefinición de intereses y plantea una posible convergencia en el tema, lo que antes no parecía factible. Parece, entonces, que las relaciones bilaterales han avanzado en alguna medida desde el diálogo apenas cordial de los años setenta, a un nuevo espíritu de colaboración bilateral durante los últimos años del siglo XX, lo que sorprende por haberse dado en un contexto de conflicto y tensión —escalada de la violencia, criminalidad y sentimientos antiinmigratorios.<sup>396</sup>

## Presente y futuro de la política migratoria mexicana

Durante el siglo XX, la migración de mexicanos a Estados Unidos se convirtió en un tema difícil y complejo de la agenda bilateral por ser causa continua de roces entre los dos países. México y Estados Unidos tuvieron que enfrentar problemas percibidos como “irresolubles” en sus contactos cotidianos. Entre los más significativos estaban la migración, los asuntos relacionados con la frontera y la lucha contra el narcotráfico que, a pesar de su relevancia, no siempre fueron atendidos como se debía dentro de la agenda bilateral. “Tratados de manera [unilateral] y no sistemática, el silencio era ocasionalmente roto por acuerdos parciales, temporales y, también, por periodos de agria publicidad en los medios” de comunicación.<sup>397</sup>

Como se argumentó a lo largo de este trabajo, “la política de no tener política” en materia migratoria fue abandonada por México en la década de los noventa. Esto se debió, fundamentalmente, a tres causas. Primero, a los canales de comunicación originados a partir de la negociación y puesta en marcha del TLCAN, así como a la institucionalización de los contactos bilaterales entre México y Estados Unidos, lo que promovió, en gran medida, el aumento de la cooperación intergubernamental en materia migratoria. En segundo lugar, al aumento en el número de los incidentes y en la criminalidad en la zona fronteriza que ponen en peligro la vida de muchos de los migrantes, así como de oficiales

---

<sup>396</sup> Mónica Vereza, art. cit., *passim*.

<sup>397</sup> Juan Rebolledo Gout, “En búsqueda de un entendimiento con Estados Unidos”, *Revista mexicana de política exterior*, (La política exterior de México, 1994-2000) no. 61 (octubre, 2000), p. 13.

y ciudadanos de ambos países, y que impusieron como imperativo gubernamental, en los dos lados de la frontera, el participar más activamente en la administración del fenómeno migratorio. En tercer lugar, estuvo presente la decisión explícita, principalmente bajo el gobierno de Zedillo, de crear los mecanismos institucionales y elevar el diálogo político para buscar soluciones conjuntas a los problemas compartidos.

No obstante, para los especialistas en la materia, ha sido bajo el gobierno de Vicente Fox, cuando se puede observar un parteaguas en la forma en que México afronta el problema de la migración.<sup>398</sup> Bajo esta perspectiva, el presidente Fox ha adoptado una posición más activa y enérgica en cuanto a la temática, planteando desde su discurso de campaña la posibilidad de una apertura de fronteras como hoy se da en la Unión Europea.<sup>399</sup> Lo novedoso de este planteamiento radica en que considera que, para terminar

---

<sup>398</sup> Para Francisco Alba, aunque Zedillo buscó "fortalecer el diálogo migratorio", éste se quedó en la formalidad, pues al no hacer explícitos los objetivos a seguir, no se alcanzó un proyecto migratorio propiamente dicho. En cambio, Fox ha mostrado una postura de mayor involucramiento al establecer negociaciones migratorias, con objetivos claros, con la contraparte estadounidense (Entrevista realizada en México, D.F., el 31 de octubre del 2001). En opinión de Mónica Vereza, aunque el tema migratorio tomó relevancia desde el sexenio de Salinas, así como la sistematización de acuerdos con Estados Unidos en la materia, no es hasta el gobierno de Fox cuando comienza a vislumbrarse un proyecto de política emigratoria por parte de México. Según esta estudiosa del tema migratorio, el sexenio de Salinas tuvo como prioridad la reforma de la economía mexicana, así como las negociaciones comerciales con el exterior, mientras que el sexenio de Zedillo tuvo que ocuparse básicamente de resolver los problemas económicos del país, razones por las que en estos dos periodos, el problema migratorio no recibió la suficiente atención como para hablar de un cambio de política en esta área (Entrevista realizada en México, D.F., el 25 de octubre del 2001).

<sup>399</sup> Desde el fin de la Guerra Fría, las fronteras de Europa Occidental se han transformado radicalmente, ya que se han eliminado los controles fronterizos con el fin de promover y estimular el desarrollo económico. La preocupación en el aumento de la inmigración clandestina así como del tráfico de drogas, han llevado a los europeos a desarrollar políticas *ad hoc* diseñadas para tratar de solucionar sus problemas en materia de seguridad nacional y regional. Esto ha traído como consecuencia una mayor colaboración en materia de migración, sobre todo policiaca. En 1997 se incorporó a la normatividad de la Unión el Acuerdo Schengen por el que se establece el derecho de libre tránsito de personas entre los quince países miembros, traspasando el control de entrada a las fronteras externas de éstos, por lo que se han venido implementando innovadores sistemas de

con la inmigración ilegal, es necesario ir abriendo la frontera e ir creando una región en donde los trabajadores se muevan libremente. Inclusive se ha propuesto la posibilidad de renegociar el TLCAN para que incluya la fuerza de trabajo.

Desde los inicios de su gobierno, el 1 de diciembre de 2000, como parte de su estrategia para la creación de una nueva política hacia los migrantes en general y hacia la frontera en particular, Fox creó una oficina para la atención a migrantes y otra para asuntos fronterizos, actitudes que representan un cambio histórico. Por otro lado, no abandonó la visión de que el desarrollo económico de México es vital para aminorar los problemas derivados de la migración.<sup>400</sup> En este sentido, el presidente se comprometió a crear más empleos.<sup>401</sup>

Estas políticas pueden ser explicadas, en buena medida, por el cambio de gobierno ocurrido tanto en México como en Estados Unidos en el año 2001. Para algunos, el comienzo de los gobiernos de Vicente Fox y George W. Bush, parecía homologar el parteaguas experimentado en la relación bilateral durante el inicio simultáneo de las presidencias de Bush (padre) y Salinas. Al iniciarse las Presidencias de Vicente Fox y George W. Bush, México volvió a experimentar una “luna de miel” con Washington: Fox gozaba de una popularidad enorme en Estados Unidos —resultado de la legitimidad ganada tras las elecciones del 2 de julio del 2000— y Bush (hijo), hasta antes del 11 de septiembre del 2001, tenía a México como una prioridad dentro de su política exterior. De esta forma, podría decirse que el acuerdo migratorio era una propuesta de una

---

controles internos. La Unión europea es un importante ejemplo para la posible formulación de una política migratoria regional en Norteamérica (Mónica Vereza, art. cit, pp. 113 ss).

<sup>400</sup> Aunque el CONAPO ha aceptado que el flujo migratorio seguirá constante por lo menos hasta el 2015.

envergadura similar a la del TLCAN<sup>402</sup> Por lo tanto, éste era visto como “el momento adecuado para abrazar [importantes propuestas] con el fin de lograr una colaboración con concordancia de intereses”.<sup>403</sup>

En Estados Unidos, durante el año 2000 y los primeros meses del 2001, a diferencia de los años anteriores caracterizados por fuertes actitudes antiinmigrantes, algunos sectores se pronunciaron por la liberalización de las fronteras con el fin de que ingresaran trabajadores extranjeros, actitud que representa un cambio histórico.<sup>404</sup> Se debatió no sólo la posibilidad de otorgar una amnistía sino la de aumentar el número de visas para trabajadores temporales tanto calificados como no calificados. Esta situación puede ser explicada por la situación económica favorable que Estados Unidos estaba viviendo en ese momento.<sup>405</sup> En este sentido, la prosperidad económica estadounidense de los últimos años, es vital para entender el cambio de actitud hacia la inmigración, dada la demanda continua de mano de obra.

Gracias a esta situación, el gobierno de Fox pudo presentar ante las autoridades estadounidenses una nueva agenda bilateral en materia de migración o “paquete migratorio” sujeta a la negociación bilateral.<sup>406</sup> Éste incluía la regularización de los

---

<sup>401</sup> Durante su campaña propuso un crecimiento de la economía a una tasa de 7 por ciento anual, con lo cual se estimaba que se crearían 1 350 000 empleos (*Ibid.*, pp. 97 y 121).

<sup>402</sup> Rafael Fernández de Castro, “Del TLCAN al acuerdo migratorio”, *El Norte*, Monterrey, Nuevo León, 29 de octubre del 2001 [nota editorial], en: <<http://www.elnorte.com/editoriales/RafaelFernandezdeCastro/159407/default.htm>

<sup>403</sup> Mónica Vereá, art. cit., p. 97.

<sup>404</sup> Cabe aclarar que en los debates realizados en el Congreso norteamericano se incluyó no sólo el tema de los trabajadores mexicanos, sino el de los migrantes extranjeros en general.

<sup>405</sup> Estaba ocurriendo la expansión económica más larga en la historia de los Estados Unidos, con la tasa de desempleo (de 4 puntos) más baja desde 1969 (*Ibid.*, pp. 116 s).

<sup>406</sup> El 16 de febrero del 2001, bajo el marco de la primera visita de Estado realizada por George W. Bush a México, se concretó lo que después se llamaría “Propuesta de Guanajuato” para una futura negociación en materia migratoria entre este presidente y Vicente Fox.

mexicanos indocumentados; la creación de un acuerdo de empleo temporal; la circularidad de la mano de obra —es decir, que los migrantes puedan cruzar la frontera de uno u otro lado sin dificultades—; un aumento del número de visas permanentes otorgadas por Estados Unidos —esto es, que México sea reconocido como un caso especial para el otorgamiento de visas de residente—; la seguridad en la frontera y el desarrollo económico regional, lo que incluiría también generar oportunidades de desarrollo en el territorio de México.<sup>407</sup>

Para los funcionarios mexicanos el hecho de haber podido colocar el tema migratorio como una prioridad dentro de la agenda bilateral era visto como un triunfo diplomático, aunque se reconocía que una parte vital del proceso de negociación era el debate interno que sostendrían los diferentes sectores de la sociedad norteamericana —el Ejecutivo, el Congreso, los patrones, los sindicatos y la opinión pública— sobre las propuestas mexicanas.<sup>408</sup> En cuanto a la coordinación de las distintas dependencias involucradas en el tema, durante las negociaciones bilaterales estuvieron presentes

---

<sup>407</sup> En una emisión del programa radiofónico “Fox en Vivo, Fox contigo”, el subsecretario de Relaciones Exteriores para América del Norte, Enrique Berruga, y el subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos de Gobernación, Javier Moctezuma, aclararon que la petición que México ha llevado a las negociaciones bilaterales sobre migración no se trata de una amnistía de los migrantes ilegales. Esto implicaría que los migrantes mexicanos cometieron un delito por el cual deban ser perdonados, mientras lo que México negocia es la posibilidad de regularizar a los mexicanos que ya se encuentran trabajando en los Estados Unidos. Es decir, regularizar su estatus jurídico y que puedan tener una residencia y trabajo permanente con toda tranquilidad, bajo las reglas de ese país (“Niegan pedir amnistía para migrantes”, *El Norte*, Monterrey, Nuevo León, 21 de julio del 2001. en: <<http://www.elnorte.com/nacional/articulo/132515/default.htm>>).

<sup>408</sup> Por ejemplo, El 12 de junio del 2001, representantes de la AFL-CIO, la central sindical más importante de Estados Unidos se reunieron con el canciller mexicano, Jorge G. Castañeda, para manifestar su apoyo a la legalización de los trabajadores indocumentados. Este hecho resulta sorprendente si se considera que en años anteriores los sindicatos fueron de los principales opositores a la contratación de migrantes en Estados Unidos. Ahora se ha tenido que aceptar que estos últimos conforman más del 40 por ciento de las organizaciones gremiales de ese país

únicamente funcionarios de los departamentos de Estado y Justicia de Estados Unidos, y de las secretarías de Gobernación y Relaciones Exteriores de México. No obstante, a mediados del año 2001, Gustavo Mohar, director de política migratoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, preveía que conforme avanzaran los acuerdos, serían incluidas otras dependencias.<sup>409</sup>

La visita de Estado que realizó el presidente mexicano a Washington, el 5 de septiembre del 2001, fue de gran relevancia, puesto que era la primera vez que un mandatario mexicano planteaba de manera tan abierta sus intereses sobre cuestiones migratorias ante las autoridades de Estados Unidos. En la ceremonia oficial de bienvenida realizada en la Casa Blanca Fox declaró:

Queremos continuar avanzando hacia un acuerdo migratorio que nos beneficie mutuamente, que reconozca antes que nada el valor de los migrantes como personas y como trabajadores, cuya ardua labor contribuye cotidianamente a la prosperidad de esta gran nación.[...]Ha llegado la hora de dar a los migrantes y a sus comunidades el lugar que les corresponde en la historia de nuestras relaciones bilaterales. Ambos países les debemos mucho. Ambos podemos construir, trabajando juntos, nuevas condiciones de equidad para ellos, así como de desarrollo y prosperidad para nuestras naciones. Debemos y podemos llegar a un acuerdo migratorio antes de fin de este mismo año, que nos permita antes de que terminen nuestros mandatos que no haya para entonces mexicanos indocumentados en Estados Unidos y que aquellos mexicanos que ingresen a este gran país lo hagan con papeles.<sup>410</sup>

---

(Margarita Vega, "Cuestionan programa migratorio", *Reforma*, México, D.F., 14 de junio, 2001 en: <<http://www.reforma.com/nacional/articulo/102035/default.htm>>).

<sup>409</sup> Margarita Vega, "Satisfacen avances en migración", *El Norte*, Monterrey, Nuevo León, 26 de julio del 2001, en:

<<http://www.elnorte.com/nacional/articulo/133845/default.htm>>.

<sup>410</sup> Juan Manuel Venegas, *et al.*, "Plantca Fox que en tres años ya no haya indocumentados", *La Jornada*, México, D.F., 6 de septiembre de 2001, Sección Política, p. 3.

Las palabras del mandatario mexicano tocaron precisamente dos aspectos que habían buscado evitar a toda costa sus anfitriones estadounidenses: un compromiso de legalizar a los millones de mexicanos indocumentados en este país, y los tiempos para lograrlo. Esto creó sorpresa y generó controversias en el gobierno y la sociedad estadounidenses. En primer lugar, Bush mostró una buena disposición a negociar con su contraparte mexicana al señalar que: “estamos construyendo una relación singular en el mundo, una relación estrecha y de una cooperación sin precedente”.<sup>411</sup> También se refirió a la relación de su gobierno con México como una de la más alta prioridad, lo que resultó novedoso dada la actitud histórica de los Estados Unidos de considerar a otros países —como Canadá o Inglaterra— como sus socios naturales.

Por otro lado, algunas respuestas mostraron la renuencia del gobierno estadounidense a comprometerse con lo expresado por Fox. Por ejemplo, el procurador general de Estados Unidos, John Ashcroft, en conferencia de prensa, declaró que el gobierno de su país no tiene fecha límite para concluir un acuerdo migratorio, y tampoco hay una decisión de cómo abordar el asunto de la legalización de los indocumentados. También la asesora de Seguridad Nacional, Condoleezza Rice, aunque declaró a la prensa que su gobierno trabajaría arduamente para alcanzar un acuerdo lo más pronto posible, evadió todo compromiso de hacerlo antes del término del 2001 y tampoco se atrevió a apoyar la propuesta de Fox para legalizar a los indocumentados. Otros opositores a un cambio en la política migratoria expresaron su rechazo a una “amnistía” o cualquier esfuerzo para legalizar a millones de indocumentados, declarando que eso sería premiar a gente que ha violado la ley estadounidense al ingresar “ilegalmente” a este país. El

---

<sup>411</sup> Loc. cit.

representante republicano Tom Tancredo advirtió que “llámese amnistía o legalización calificada, el proyecto no va a proceder”.<sup>412</sup>

Como se indicó, la propuesta de Fox no sólo intensificó el debate sobre la migración en la cúpula política estadounidense sino entre la opinión pública y los sectores sociales más preocupados con el tema. En este sentido, los promotores de una reforma de la política migratoria estadounidense expresaron su satisfacción con la postura de Vicente Fox, entre ellos, Demetrios Papademetriou, codirector del Instituto de Políticas Migratorias, explicó que el gobierno mexicano requiere reafirmar la necesidad, frente a su contraparte estadounidense, de asumir un compromiso conjunto para concluir un acuerdo lo más pronto posible, que incluya una solución para los indocumentados. Por su lado, Raúl Yzaguirre, presidente del Consejo Nacional de la Raza, reafirmó que se debe impulsar una legalización de los indocumentados, ya que contribuyen a la prosperidad y cultura de ese país, y su trabajo y aporte a la comunidad no deben ser calificados como algo “criminal”.<sup>413</sup> Lo cierto es que el reto del presidente Fox obligó al gobierno

---

<sup>412</sup> Juan Manuel Venegas, *et al.*, “La propuesta migratoria de Fox sorprendió a Bush y a funcionarios de la Casa Blanca”, *La Jornada*, México, D.F., 6 de septiembre de 2001, Sección Política, p. 5.

<sup>413</sup> Es importante notar que no todas las organizaciones de migrantes en los Estados Unidos recibieron con agrado las negociaciones en la materia. Entre las voces disidentes está la Coalición por la Dignidad y Amnistía en Estados Unidos, que alberga 250 organizaciones en Estados Unidos. En una visita realizada a la Ciudad de México el 13 de junio del 2001, con el fin de reunirse con legisladores y movimientos civiles, el líder de la Coalición, Joel Magallán, así como Mónica Santana, presidenta del Centro de Trabajadores Latinos en Nueva York, opinaron que el proyecto para la creación de un programa de trabajadores huéspedes no sólo no obliga a los “patrones” norteamericanos a garantizar los derechos laborales de sus trabajadores, sino que además les da facultades para decidir cuándo deben regresarlos a México. Además, bajo su apreciación, en ninguna parte de la propuesta se establece que los beneficiarios de este programa puedan adquirir en un futuro la residencia estadounidense, la cual ha sido por muchos años la lucha de los migrantes y sus defensores. También declararon que el programa no beneficiará a los trabajadores indocumentados sino a los industriales estadounidenses que tendrán fácil acceso a mano de obra

estadounidense a iniciar una segunda ronda de debates sobre el tema, aunque influido por malas interpretaciones y fuertes presiones políticas de ambos lados de la frontera.<sup>414</sup>

Además, por primera vez, paralelamente a un encuentro presidencial se llevó a cabo una reunión “temática” entre los integrantes de los gabinetes presidenciales, a la que además asistieron como invitados legisladores y dirigentes partidistas de México. En esos encuentros se debatieron temas tales como la seguridad en la frontera, el reconocimiento de las contribuciones de los trabajadores migratorios y los medios para contactar a los migrantes con los empleadores. También se llegó a acuerdos, como la creación de una comisión de planeación fronteriza.<sup>415</sup>

Lamentablemente, estos avances se vieron opacados por los ataques terroristas ocurridos en Nueva York y Washington el 11 de septiembre del 2001. Podría decirse que “los ataques terroristas han puesto a la propuesta mexicana en el limbo”.<sup>416</sup> La razón principal es que los Estados Unidos han declarado una “guerra contra el terrorismo internacional”, por lo que la seguridad nacional se ha vuelto su prioridad en política exterior. Como se mencionó anteriormente, en la visita del presidente Fox a los Estados Unidos, Bush había declarado a México como la relación exterior más importante para su país. El ataque del “martes negro”, como se le ha llamado, cambió súbitamente esta apreciación, puesto que modificó sensiblemente las prioridades del gobierno estadounidense. La renovada preocupación por la seguridad ha tenido un impacto directo

---

barata y al gobierno estadounidense, al acabar con las presiones que piden mayor tolerancia para la inmigración ilegal (Margarita Vega, “Cuestionan programa migratorio”, art. cit.)

<sup>414</sup> Juan Manuel Venegas, *et al.*, “La propuesta migratoria...”, art. cit.

<sup>415</sup> Juan Manuel Venegas, *et al.*, “Plantca Fox...”, art. cit.

<sup>416</sup> Rafael Fernández de Castro, “Del TLCAN al acuerdo...”, art. cit.

en la frontera norte de México, ya que incluso se ha propuesto militarizarla. Esto ha afectado de manera importante la relación cotidiana en esta zona.<sup>417</sup>

En su primer encuentro después de los ataques del 11 de septiembre, ocurrido en Washington el 4 de octubre del 2001, los presidentes George W. Bush y Vicente Fox convinieron en diseñar una nueva agenda bilateral que incluya los temas previos —el asunto migratorio como un punto básico para México— y nuevos temas como la seguridad regional y el combate al terrorismo. Coincidieron en que existe “un nuevo entorno, un nuevo clima y un nuevo escenario”, y se plantearon hacer de estas condiciones una oportunidad y no un problema, con la intención de trabajar conjuntamente para cumplir los compromisos bilaterales. En cuanto a la seguridad, acordaron establecer dispositivos para que la frontera sea vista no como un lugar de riesgos, sino como un área vigilada y segura, en donde los vínculos estratégicos no se vean alterados. Bush fue particularmente enfático al agradecer la visita del presidente Fox a Washington —dijo que su gobierno está consciente de las complicaciones internas que enfrentó la administración mexicana ante la toma de posiciones internacionales tras los atentados<sup>418</sup>— y ofreció retomar “muy pronto” la agenda de la relación bilateral.<sup>419</sup>

---

<sup>417</sup> Lorenzo Meyer, “El impacto del atentado del 11 de septiembre en la política exterior de México”, Mesa redonda sobre terrorismo e Islam, El Colegio de México, 15 de octubre, 2001 [ponencia].

<sup>418</sup> Los debates que se suscitaron al interior del gobierno mexicano sobre la posición que México debía adoptar tras los ataques terroristas, fueron duramente criticados por la opinión pública y por la prensa tanto nacional como estadounidense. Algunos sectores sintieron que México no estaba apoyando a su “socio comercial” en la forma en que la relación bilateral del momento lo exigía. Por ejemplo, las declaraciones del canciller mexicano ocurridas días después de los ataques, en las que decía que México no debía “regatear” apoyo a Estados Unidos, fueron consideradas como insuficientes por la prensa internacional y censuradas por algunos partidos políticos mexicanos (principalmente el PRI y el PRD). También se criticó la “discreta” presencia que Vicente Fox tuvo ante la tragedia que vivía Estados Unidos en septiembre, puesto que su visita al país vecino fue posterior al “desfile” de Reyes, Presidentes, Primeros Ministros y Cancilleres,

Lo anterior nos indica que aún existe una posibilidad de que las negociaciones bilaterales en materia migratoria lleguen a buen fin, siempre y cuando se mantenga la situación, tanto bilateral como internacional, como hasta este momento —es decir, que las preocupaciones y conflictos derivados de los atentados no se intensifiquen. Aunque algunos congresistas estadounidenses consideren que el proyecto “está muerto”, el paquete migratorio referente a trabajadores huéspedes eventualmente se podría llegar a discutir; la “amnistía” a indocumentados, por su lado, será mucho más difícil de alcanzar.<sup>420</sup> Sin embargo, la voluntad de volver a negociar es mucho más clara en el nivel Ejecutivo estadounidense que en el Congreso o en los sectores incluidos en la opinión pública, dado que su actitud hacia el problema migratorio ha cambiado radicalmente, al vincular el control de la inmigración y de las fronteras con el tema de la seguridad nacional. En este sentido, puede decirse que el “sueño mexicano” —apoyado en las grandes expectativas que el “bono democrático” generó— por el que se pensaba se conseguirían niveles importantes de institucionalización en materia migratoria será imposible de alcanzar como originalmente se planteaba, ya que aunque se “asienten las aguas” quedarán remanentes restrictivos y proteccionistas.<sup>421</sup>

No obstante, es probable que la realidad del fenómeno migratorio se imponga —es decir, el impacto ineludible de los problemas que se derivan de éste— llevando

---

por los sitios del desastre, que durante dos semanas habían acaparado la atención del gobierno estadounidense y de la prensa internacional (“Advierte Castañeda decepción”, *Reforma*, México, D.F., 24 de septiembre del 2001 en:

<<http://www.reforma.com/nacional/articulo/128744/default.htm>>.

<sup>419</sup> Wilbert Torres, “Pactan México y EU agenda de seguridad”. *El Norte*, Monterrey, Nuevo León, 4 de octubre del 2001, en:

<<http://www.elnorte.com/nacional/articulo/152885/default.htm>>

<sup>420</sup> Entrevista con Mónica Vereca, México, D.F., 25 de octubre del 2001.

<sup>421</sup> Entrevista con Francisco Alba, México, D.F., 31 de octubre del 2001.

nuevamente a los Estados Unidos a la mesa de negociación. Tal vez a mediano plazo cuando se cuente con un mejor sistema de seguridad y más equipo electrónico en la frontera con México, así como en el caso de que la economía estadounidense vuelva a demandar mano de obra, seguramente el tono del debate antiinmigratorio tendrá que bajar.<sup>422</sup> Otra posibilidad es que, por razones de seguridad nacional, surja el tema de la seguridad regional dentro de una agenda trilateral —que incluya a Canadá—, llevando a negociar una mayor flexibilidad en las fronteras internas y más control en el perímetro regional —incluso una homogenización de las políticas migratorias nacionales.<sup>423</sup> Esto implicaría grandes retos para la diplomacia mexicana, pero también grandes oportunidades.<sup>424</sup>

En este sentido, el gobierno de México debe aprovechar las lecciones que la negociación y aprobación del TLCAN, dejaron respecto a cómo conducir la política bilateral. Estas son principalmente tres: “México debe llevar la iniciativa; debe predicar con el ejemplo; y, finalmente, una vez lanzada la apuesta, como el buen jugador de póquer, no caben titubeos. [En este sentido], la cancillería está buscando qué botón apretar y sabe que es en torno a la seguridad de la frontera, para que el Departamento de Estado regrese a la mesa de negociación”.<sup>425</sup> No obstante, durante el tiempo que dure este “receso forzado” antes de que se reinicie la negociación migratoria, México debe poner especial atención en hacer del cuidado al migrante una prioridad nacional.<sup>426</sup> Esto no sólo

---

<sup>422</sup> Entrevista con Mónica Vereá. México, D.F., 25 de octubre del 2001.

<sup>423</sup> Así se llegaría a un esquema similar al de la Comunidad Europea descrito líneas arriba, en el que se reducirían o eliminarían los controles al interior de una “comunidad norteamericana” (México-Estados Unidos-Canadá), trasladándolos hacia las fronteras externas.

<sup>424</sup> Entrevista con Francisco Alba, México, D.F., 31 de octubre del 2001.

<sup>425</sup> Rafael Fernández de Castro, “Del TLCAN al acuerdo...”, art. cit.

<sup>426</sup> Lo que es una de las promesas de campaña de Fox.

requiere de cambios en el discurso, sino de un reacomodo en la ubicación de los recursos. Si cuando reinicien las negociaciones el gobierno de Fox no demuestra una mejor capacidad para ordenar y controlar su frontera sur y los puertos aéreos y marítimos, las posibilidades de alcanzar un acuerdo serán mínimas, pues los ataques de septiembre dentro del territorio estadounidense han convertido a la seguridad en un elemento indispensable de la negociación. Por último, no caben titubeos —como los ocurridos en el gobierno mexicano tras el 11 de septiembre— y la negociación tiene que convertirse en prioridad nacional.<sup>427</sup>

A este respecto, una buena coordinación interburocrática es indispensable para el logro de los objetivos de política exterior mexicana. En opinión de varios académicos y funcionarios, existe una falta de coordinación entre las distintas dependencias involucradas en el tema migratorio —principalmente entre la Secretaría de Gobernación, la de Relaciones Exteriores y la nueva oficina presidencial encargada de los mexicanos en el extranjero, encabezada por Juan Hernández.<sup>428</sup> La falta de coordinación intergubernamental puede aumentar la vulnerabilidad del país frente al exterior, por lo que se deben definir, de manera clara, los objetivos de cada una de las dependencias gubernamentales y una división del trabajo eficiente, así como establecer una estrategia de política exterior. Para esto, es necesario crear instancias de coordinación, además de gabinetes o grupos de trabajo en los tres niveles de gobierno, e incluir la participación de los actores no gubernamentales. También, es importante dotar a las distintas dependencias

---

<sup>427</sup> Loc. cit.

<sup>428</sup> Entrevista con Mónica Vereá, México, D.F., 25 de octubre del 2001. Para Francisco Alba, más que una coordinación interburocrática, lo que ha podido observarse recientemente es una división de tareas entre las dependencias, principalmente la SRE y la SEGOB, así como el INM y el CONAPO (Entrevista realizada en México, D.F., el 31 de octubre del 2001).

de mayores recursos, así como de medios de capacitación, evaluación y seguimiento.<sup>429</sup> Este problema no se limita al ámbito intersecretarial ya que no es clara la coordinación entre el poder Ejecutivo y el Congreso, a pesar de que el Senado tiene la facultad constitucional, expresada en el artículo 76, de analizar la política exterior del Ejecutivo, ratificar tratados y nombramientos.<sup>430</sup> Esto provoca empalmes de labores y la confusión de prerrogativas.<sup>431</sup>

México está pasando por un momento crucial en la redefinición de su política exterior, no sólo por los cambios ocurridos en el régimen político a partir del triunfo de Fox, sino porque no puede sustraerse de las transformaciones que están ocurriendo en el sistema mundial, sobre todo ahora que se va a participar más activamente a través del Consejo de Seguridad de la ONU.<sup>432</sup>

Uno de los principales problemas a los que México se enfrenta actualmente es que las instituciones en las que la política exterior se apoya no se han transformado a la par que el régimen político, además de la constante falta de apoyos internos a la consecución

---

<sup>429</sup> Luis Herrera Lasso, "La toma de decisiones en política exterior", participación en la mesa redonda "Desafíos de la política exterior mexicana al inicio del nuevo siglo". CIDE. 25 de septiembre del 2000 [ponencia].

<sup>430</sup> Aunque durante la presencia de Rosario Green como titular de la SRE pudo observarse un aumento en el peso del Senado en política exterior.

<sup>431</sup> Fernando Solana, "El papel del senado: hacia una nueva diplomacia parlamentaria", participación en la mesa redonda "Desafíos de la política exterior...", *op. cit.*, [ponencia].

<sup>432</sup> Al ser aceptado, el 8 de octubre del 2001, para ocupar uno de los asientos destinados a América Latina y el Caribe como miembro no permanente del Consejo, es factible que México logre mayor poder de negociación frente a Estados Unidos. En este sentido, México podría comprometer una posición frente a su vecino a cambio de concesiones a sus iniciativas en otras esferas tanto multilaterales —como serían los nuevos temas de la agenda global— o bilaterales (Rafael Fernández de Castro, "México en el Consejo de Seguridad". *El Norte*, Monterrey, Nuevo León, 10 de octubre del 2001 [nota editorial], en: <<http://www.elnorte.com/editoriales/nacional/RafaelFernandezdeCastro/153960/default.htm>>).

de un proyecto nacional de política exterior.<sup>433</sup> Las divisiones dentro de la élite en el poder han obstaculizado la puesta en marcha de las reformas planteadas y han sido la causa del mantenimiento de actitudes defensivas dentro de la política exterior que vulneran la posición de negociación de México frente a Estados Unidos.<sup>434</sup> Asimismo, aunque ha aumentado el número de contactos con Estados Unidos, los procedimientos para realizarlos siguen siendo básicamente los mismos, por lo que es imperativo que ambos gobiernos construyan coaliciones al interior que puedan sustentar los acuerdos. Esto requerirá de un compromiso mayor por parte de México, ya que la situación exigirá a los burócratas actuar de una forma a la que no estaban acostumbrados.<sup>435</sup> Es decir, es imperativo que la clase política “hable con una sola voz” ya que sólo de esta forma se logrará concretar una política exterior de Estado, sin distingos partidistas y sin satanizar a los actores.<sup>436</sup> Lograr un entendimiento mayor con Estados Unidos “requiere de un fuerte sentido de la propia realidad y de una enorme dosis de visión para discernir dónde queremos y podemos llegar en los años por venir”.<sup>437</sup>

Se requiere aún mayores esfuerzos para llegar a una institucionalización de la política migratoria mexicana y una cooperación bilateral más amplia en el tema. Para ello no sólo es necesaria la elaboración de una “política emigratoria nacional” que sea congruente con los criterios de la política migratoria que se aplica en la frontera sur, sino

---

<sup>433</sup> Por ejemplo, los dos partidos de oposición más representativos, El PRI y el PRD, siguen respaldando la antigua estrategia de política exterior, caracterizada por ser más principista que pragmática.

<sup>434</sup> Lorenzo Meyer, “El impacto del atentado del 11 de septiembre en la política exterior...”, *op. cit.*

<sup>435</sup> Demetrios Papademetriou, “Recasting the U.S.-Mexican Relationship on Border and Migration”, El Colegio de México, 15 de junio del 2001 [conferencia].

<sup>436</sup> Rafael Fernández de Castro, “México en el Consejo de Seguridad”, art. cit.

<sup>437</sup> Juan Rebolledo, art. cit., p. 12.

buscar una Política Migratoria Regional, tal vez a través de un Programa Conjunto de Colaboración Migratoria México-Estados Unidos.<sup>438</sup>

---

<sup>438</sup> Mónica Verca, art. cit., pp. 122 ss.

## Bibliografía

### Artículos

- Abella Armengol, Gloria, "La política exterior en el primer año de gobierno de Ernesto Zedillo", Relaciones Internacionales, enero-marzo 1996, no.69, pp. 121-139.
- Aguayo Quezada, Sergio, "Los efectos del Tratado de Libre Comercio en el sistema político mexicano", en Gustavo Vega (comp.), México-Estados Unidos, 1990, México, El colegio de México, 1992, pp. 95-105.
- Alanís Enciso, Fernando Saúl, "Los primeros pasos hacia la construcción de la política de emigración de mexicanos a Estados Unidos. El caso de la Secretaría de Gobernación (1917-1936)", en Luz María Valdés (coord.), Población y Movimientos Migratorios, México, SEGOB, 2000 (Colección Historia de la Secretaría de Gobernación; La Secretaría de Gobernación: Acción Política del Gobierno Mexicano, vol. IV), pp.153-172.
- Alba, Francisco, "Crisis económica de 1982 en México", en Sidney Weintraub, Francisco Alba, Rafael Fernández de Castro y Manuel García y Griego, Estudio Binacional México-Estados Unidos sobre Migración, tomo VIII: Respuesta a los problemas migratorios, México, SRE, 1999, pp. 101-104 [Anexo].
- , "Diálogo y cooperación México-Estados Unidos en materia migratoria", en Olga Pellicer y Rafael Fernández de Castro (coord.), México y Estados Unidos, las rutas de la cooperación, México, IMRED-ITAM, 1998, pp. 59-83.
- , "Emigración: la respuesta gubernamental", en Luz María Valdés (coord.), Población y Movimientos Migratorios, México, SEGOB, 2000 (Colección Historia de la Secretaría de Gobernación; La Secretaría de Gobernación: Acción Política del Gobierno Mexicano, vol. IV), pp. 183-193.
- , "La difícil tarea de la nueva ley de Inmigración de Estados Unidos", Foro Internacional, vol. XXVII-3 (enero-marzo, 1987), pp. 455-459.
- Allison, Graham T., "Modelos conceptuales y la crisis de los misiles cubanos", en Luis F. Aguilar Villanueva, La Hechura de las Políticas, México, Porrúa, 1992, pp. 119-200.
- Arriaga, Víctor, "El manejo de la relación con Estados Unidos, 1990-1994", Foro Internacional, vol. XXXIV-4 (oct.-dic., 1994), pp. 572-591.
- Axelrod, Robert y Robert O. Keohane, "Achieving Cooperation Under Anarchy: Strategies and Institutions", en David A. Baldwin (ed.), Neorealism and

- Neoliberalism. The Contemporary Debate, Nueva York, Columbia University Press, 1993, pp. 85-115.
- Bendor, Jonathan y Thomas H. Hammond, "Rethinking Allison's Models", American Political Science Review, vol. 86-2 (junio, 1992), pp. 301-322.
- Bernal Rodríguez, José Luis, "El impacto institucional del Tratado de Libre Comercio de América del Norte", Revista mexicana de política exterior, (seis años de política exterior: 1988-1994), no. 44 (otoño, 1994), pp. 39-64.
- Bizberg, Ilán, "Reestructuración productiva y transformación del modelo de relaciones industriales: 1988-1994", Foro Internacional, vol. XXXVI-1y2 (enero-junio, 1996), pp. 80-106.
- Borja Tamayo, Arturo, "Enfoques para el estudio de la política exterior de México: evolución y perspectivas", en La política exterior de México Enfoques para su análisis, México, IMRED- COLMEX, 1997, pp. 19-44 [volumen colectivo].
- Bueno, Gerardo, "Las consecuencias de la nueva Ley de Inmigración de Estados Unidos", Foro Internacional, vol. XXVII-3 (enero-marzo, 1987), pp. 451-454.
- Bustamante, Jorge, "La migración mexicana en la dinámica política de las percepciones", en Carlos Tello y Clark W. Reynolds, Las relaciones México-Estados Unidos, México, FCE, 1981, pp. 334-355.
- "Cabildea la Casa Blanca para evitar que se bloquee el apoyo financiero de E.U. a México", La Jornada, México, D.F., 5 de abril de 1995.
- Castañeda, Jorge, "En busca de una posición ante Estados Unidos", en Lecturas de Política Exterior Mexicana, México, El Colegio de México, 1979, pp. 351-368.
- Chabat, Jorge, "la política exterior de Miguel de la Madrid; las paradojas de la modernización en un mundo interdependiente", en Carlos Bazdresch, Soledad Loaeza, et al., (comp.), México: auge, crisis y ajuste, V. I. Los tiempos del cambio, 1982-1988, México, FCE, 1992 (lecturas, 73), pp. 91-104.
- , "La toma de decisiones en la política exterior mexicana", en Rosario Green y Peter H. Smith (coord.), La política exterior y la agenda México-Estados Unidos, México, FCE, 1989, pp. 87-124.
- , "Los instrumentos de la política exterior de Miguel de la Madrid", Foro Internacional, vol. XXX-3 (enero-marzo, 1990), pp. 381-418.
- Covarrubias Velasco, Ana, "México: crisis y política exterior", Foro Internacional, vol. XXXVI-3 (jul.-sept. 1993), pp. 477-497.

- De Olloqui, José Juan, "Algunas consecuencias del TLCAN en la política exterior de México", en Gustavo Vega y Francisco Alba (comp.), México-Estados Unidos-Canadá, 1995-1996, México, El Colegio de México, 1997, pp. 175-191.
- Domínguez, Jorge I., "Ampliando Horizontes: aproximaciones teóricas para el estudio de las relaciones México-Estados Unidos", en Mónica Vereza, Rafael Fernández de Castro y Sydney Weintraub (coord.), Nueva agenda bilateral en la relación México-Estados Unidos, México, ITAM-UNAM-FCE, 1998, pp. 25-56.
- Dresser, Denise, "Post-NAFTA Politics in Mexico. Uneasy, Uncertain, Unpredictable", en Carol Wise (ed.), The Post-NAFTA Political Economy. Mexico and the Western Hemisphere, University Park, Pennsylvania, The Pennsylvania State University Press, 1998, pp. 221-256.
- Eden, Lorrain y Maureen Appel Molot, "De la integración silenciosa a la alianza estratégica: la economía política del libre comercio en América Latina", en Gustavo Vega (coord.), Liberación económica y libre comercio en América del Norte, México, El Colegio de México, 1993, pp. 23-72.
- Eisenstadt, Todd, "Nuevo estilo diplomático: cabildeo y relaciones públicas (1986-1991)", Foro Internacional, vol. XXXII-5 (oct.-dic., 1992), pp. 667-702.
- Fernández de Castro, Rafael, "El incidente de Riverside", en Sidney Weintraub, Francisco Alba, Rafael Fernández de Castro y Manuel García y Griego, Estudio Binacional México-Estados Unidos sobre Migración, tomo VIII: Respuesta a los problemas migratorios, México, SRE, 1999, pp. 111-116 [Anexo].
- , "Perspectivas teóricas en los estudios de la relación México-Estados Unidos: el caso de la cooperación intergubernamental", en La política exterior de México. Enfoques para su análisis, México, IMRED- COLMEX, 1997, pp. 45-67 [volumen colectivo].
- Franco Hijuelos, Claudia, "El cabildeo como instrumento de política exterior: el caso del TLC", Revista mexicana de política exterior, no. 46 (primavera, 1995), pp. 11-27.
- Gámez Vázquez, Alba Eritrea, "Política interburocrática en la política exterior de México, 1988-1994", Foro Internacional, vol. XLI-3 (julio-sept., 2001), pp. 474-500.
- García y Griego, Manuel, "El Programa Bracero", en Sidney Weintraub, Francisco Alba, Rafael Fernández de Castro y Manuel García y Griego, Estudio Binacional México-Estados Unidos sobre Migración, tomo VIII: Respuesta a los problemas migratorios, México, SRE, 1999, pp. 93-99 [Anexo].

- , “Hacia una nueva visión del problema de los indocumentados en Estados Unidos”, en Manuel García y Griego y Mónica Vereá Campos, México y Estados Unidos frente a la migración de indocumentados, México, Porrúa-UNAM, 1988, pp. 123-152.
- y Mónica Vereá Campos, “Colaboración sin concordancia: la migración en la nueva agenda bilateral México-Estados Unidos”, en Mónica Vereá Campos, Rafael Fernández de Castro, et al. (coord.), Nueva agenda bilateral en la relación México-Estados Unidos, México, ITAM-UNAM-FCE, 1998, pp. 107-134.
- , “Migración de Trabajadores mexicanos a Estados Unidos” en Manuel García y Griego y Mónica Vereá Campos, México y Estados Unidos frente a la migración de indocumentados, México, Porrúa-UNAM, 1988, pp. 49-121.
- Garza Elizondo, Humberto, “La política exterior de México: entre la dependencia y la diversificación”, Foro Internacional, vol. XXXVI-4 (oct.-dic., 1996), pp. 641-666.
- , “Los cambios de la política exterior de México, 1989-1994”, Foro Internacional, vol. XXXIV-4 (oct.-dic., 1994), pp. 534-544.
- Gil Villegas, Francisco, “Modernización política y reforma del Estado en México”, Seminario Permanente “Perspectivas de la modernización y del Cambio Social”, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, 1993 (Cuaderno de discusión, 12).
- , “Soberanía e interdependencia en la relación bilateral México-Estados Unidos:1991-1992”, en Gustavo Vega Cánovas (comp.), México-Estados Unidos-Canadá, 1991-1992, México, El Colegio de México, 1993, pp. 287-301.
- González González, Guadalupe, “Incertidumbres de una potencia media regional: las nuevas dimensiones de la política exterior mexicana”, en Olga Pellicer (ed.), La política Exterior de México: Desafíos en los ochenta, México, CIDE, 1983 (Colección Estudios Políticos, 3), pp. 15-81.
- , “Las estrategias de política exterior de México en la era de la globalización”, Foro Internacional, vol. XLI-4 (oct.-dic., 2001), pp. 619-671.
- González Gutiérrez, Carlos y Ma. Esther Schumacher, “El acercamiento de México a las comunidades mexicanas en Estados Unidos: el caso del PCME”, en Olga Pellicer y Rafael Fernández de Castro (coord.), México y Estados Unidos, las rutas de la cooperación, México, IMRED-ITAM, 1998, pp. 189-212.
- Gourevitch, Peter. “The second image reversed: the international sources of domestic politics”, International Organization, vol. 32-4 (otoño, 1978), pp. 881-911.

- Green, Rosario, "Los principales retos de México en el mundo globalizado del siglo XXI", en Roberta Lajous y Blanca Torres (comp.), México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores, tomo IX: La política exterior de México en la década de los noventa, México, Senado de la República, 2da ed. aumentada, 2000, pp. 13-25.
- Grieco, Joseph, "Anarchy and the limits of cooperation: a realist critique of the newest liberal institutionalism", en David A. Baldwin (ed.), Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate, Nueva York, Columbia University Press, 1993, pp. 116-140.
- Gurría, José Ángel, "Principios, objetivos y estrategias de la política exterior de México", Revista mexicana de política exterior, no. 46 (primavera, 1995), pp. 284-304.
- , Uno más uno, México, D.F., 10 de julio de 1996.
- Heller, Claude, "Tendencias generales de la política exterior de Miguel de la Madrid", Foro Internacional, vol. XXX-3 (enero-marzo, 1990), pp. 380-397.
- Heredia, Blanca, "El dilema entre crecimiento y autonomía: reforma económica y reestructuración de la política exterior de México", en La política exterior de México. Enfoques para su análisis, México, IMRED-COLMEX, 1997 [volumen colectivo], pp. 81-99.
- Herrera, René y Manuel Chavarria, "México en Contadora: una búsqueda de límites a su compromiso en Centroamérica", Foro Internacional, vol. XXIV-4 (abril-junio, 1984), pp. 458-483.
- Ibarrola Nicolín, Eduardo, "La función consular, actualidad y perspectivas", Revista mexicana de política exterior, no. 44 (otoño, 1994), pp. 65-75.
- Instituto Nacional de Migración, "Presentación", en Asuntos Migratorios en México, 1995, SEGOB, México, 1996.
- Kaufman Purcell, Susan, "Decision Making in an Authoritarian Regime: Theoretical implications from a Mexican case study", World Politics, vol. XXVI-1 (octubre, 1973), pp. 28-54.
- , "Demystifying Contadora", Foreign Affairs, vol. 64-1 (otoño, 1985), pp. 74-95.
- 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, pp. 63-85.

- , “Institucionalismo neoliberal: una perspectiva de la política mundial”, en Instituciones Internacionales y poder estatal. Ensayos sobre teoría de relaciones internacionales, trad. Cristian Piña, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1993, pp. 13-38.
- y Joseph S. Nye, “Power and interdependence revisited”, International Organization, vol. 41-4 (otoño, 1987), pp. 725-753.
- 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, pp. 45-61.
- Levy, Marc A., Robert O. Keohane y Peter M. Hass, “Improving the Effectiveness of International Environmental Institutions”, en Marc A. Levy, et al. (ed.), Institutions for the Earth. Sources of Effective International Environmental Protection, Cambridge, Mass., The MIT Press, 1993, pp. 3-24.
- Mabire, Bernardo, “El fantasma de la antigua ideología y su resistencia al cambio de la política exterior en el sexenio de Salinas de Gortari”, Foro Internacional, vol. XXXIV-4 (oct.-dic., 1994), pp. 545-571.
- Martin, Philip y J. Edward Taylor, “Harvest of Confusion: SAW, RAWs, and Farmworkers”, 1988 [mimeo].
- Méndez Martínez, José Luis, “¿Del Estado propietario al Estado promotor? La política hacia la micro, pequeña y mediana industria en México, 1988-1994”, en Foro Internacional, vol. XXXVI-1y2 (enero- junio, 1996), pp. 321-322.
- Meyer Cosío, Lorenzo, “La crisis del presidencialismo mexicano. Recuperación espectacular y recaída estructural, 1982-1996”, Foro Internacional, vol. XXXVI-1y2 (enero-junio, 1996), pp. 11-30.
- , “Las crisis de la élite mexicana y su relación con Estados Unidos. Raíces históricas del TLC”, en Gustavo Vega (comp.), México-Estados Unidos, 1990, México, El Colegio de México, 1992, pp. 73-93.
- , “Las relaciones con los Estados-Unidos: convergencia y conflicto”, en Carlos Bazdresch, Soledad Loaeza, et al., (comp.), México: auge, crisis y ajuste, V. I. Los tiempos del cambio, 1982-1988, México, FCE, 1992 (lecturas, 73), pp. 105-126.
- , “México-Estados Unidos. Las etapas de una relación difícil”, en Política exterior de México, 175 años de historia, México, SRE, 1985, vol. III, pp. 132-147.

- , “México-Estados Unidos: lo especial de una relación”, en Manuel García y Griego y Gustavo Vega (comp.), México-Estados Unidos, 1984, México, El Colegio de México, 1985, pp. 15-30.
- , “Un bienio normal”, en Bernardo Mabire (ed.), México-Estados Unidos-Canadá, 1997-1998, México, El Colegio de México, 2000, pp. 9-22.
- Milner, Helen, “International Theories of Cooperation Among Nations”, World Politics, vol. 44-3 (abril, 1992), pp. 466-469.
- Moreno Durazo, Luis Carlos, “Soberanía nacional, globalización y regionalización”, en El papel del derecho internacional en América. La soberanía nacional en la era de la integración regional, México, UNAM-ASIL, 1997, pp. 263-272.
- Muriá Tuñón, Magali, “La comunidad latina estadounidense y la aprobación del TLC”, Revista mexicana de política exterior, no. 52 (oct., 1997), pp. 111-130.
- Olea Sisniega, Miguel Ángel, “México en el sistema de comercio internacional. Análisis de las negociaciones comerciales internacionales durante el decenio de los ochenta”, en César Sepúlveda (comp.), La política internacional de México en el decenio de los ochenta, México, FCE, 1994, pp. 343-415.
- Ortega Ortiz, Reynaldo, “Las relaciones México-Estados Unidos y la génesis del Tratado de Libre Comercio de América del Norte”, en Bernardo Mabire (comp.), México-Estados Unidos-Canadá, 1997-1998, México, El Colegio de México, 2000, pp. 23-60.
- Pellicer, Olga, “La ‘buena vecindad’ en los momentos difíciles: México y Estados Unidos en 1982”, en Olga Pellicer (ed.), La política Exterior de México. Desafíos en los ochenta, México, CIDE, 1983 (Colección Estudios Políticos, 3), pp. 83-116.
- Puga, Cristina, “Las organizaciones empresariales en la negociación del Tratado de Libre Comercio”, en Ricardo Tirado (coord.), Los empresarios ante la globalización, México, IIL-UNAM, 1994, pp. 171-193.
- Putman, Robert D., “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games”, International Organization, vol. 42-3 (verano, 1998), pp. 427-470.
- Rebolledo Gout, Juan, “En búsqueda de un entendimiento con Estados Unidos”, Revista mexicana de política exterior, (La política exterior de México, 1994-2000) no. 61 (octubre, 2000), pp. 11-33.
- Rico, Carlos, “El proceso de Contadora en 1985. ¿Hasta dónde es posible incorporar las preocupaciones de E.U.?”, en Gabriel Székely (comp.), México-E.U., 1985, México, El Colegio de México, 1986, pp. 105-116.

- , “Las relaciones mexicano-norteamericanas y la ‘paradoja del precipicio’”, en Humberto Garza Elizondo (comp.), Fundamentos y prioridades de la política exterior de México, México, El Colegio de México, 1986, pp. 59-72.
- Rozental, Andrés, “La nueva etapa en las relaciones México-Estados Unidos”, Revista mexicana de política exterior, (seis años de política exterior: 1988-1994), no. 44 (otoño, 1994), pp. 7-13.
- Ruiz Nápoles, Pablo, “La crisis”, Reforma, México, D.F., 19 de marzo de 1995, Enfoque.
- Salas, Federico, “la política exterior de la próxima administración: ¿se advierten ya algunos lineamientos?”, Carta de política exterior mexicana, 1982, núm. 5 (agosto-septiembre), pp. 15-22.
- Smith, Clint. E., “México y Estados Unidos: hacia una alianza económica”, en Gustavo Vega (comp.), México-Estados Unidos-Canadá, 1991-1992, México, El Colegio de México, 1993, pp. 249-285.
- “Sobre el carácter irrenunciable de la nacionalidad mexicana”, en Sidney Weintraub, Francisco Alba, Rafael Fernández de Castro y Manuel García y Griego, Estudio Binacional México-Estados Unidos sobre Migración, tomo VIII: Respuesta a los problemas migratorios, México, SRE, 1999, p. 123 [Anexo]
- Solana, Fernando, “Balance y perspectivas del decenio 1981-1990”, en César Sepúlveda, La política internacional de México en el decenio de los ochenta, México, FCE, 1994, pp. 537-573.
- SRE, Boletín de Prensa, 030, del 29 de enero de 1999.
- Torres, Blanca, “La participación de actores nuevos y tradicionales en las relaciones internacionales de México”, en La política exterior de México. Enfoques para su análisis, México, IMRED-COLMEX, 1997 [volumen colectivo], pp. 119-145.
- Valero, Ricardo, “Contadora: la búsqueda de la pacificación en Centroamérica”, Foro Internacional, vol. XXVI-2 (oct.-dic., 1985), pp. 123-156.
- , “La política exterior de México. Contexto y realidades”, en Humberto Garza Elizondo (comp.), Fundamentos y prioridades de la política exterior de México, México, El Colegio de México, 1986, pp. 21-38.
- Velasco Márquez, Jesús, “Cooperación y conflicto en las relaciones México-Estados Unidos; un enfoque histórico”, en Olga Pellicer y Rafael Fernández de Castro (coord.), México y Estados Unidos: las rutas de la cooperación, México, IMRED-

ITAM, 1998 (Cuadernos de Política Internacional; Nueva Época, no. 4), pp. 215-243.

——— y Thomas Benjamin, “La guerra entre México y Estados Unidos, 1846-1848”, en Esther Schumacher (comp.), Mitos en las relaciones México-Estados Unidos, México, SRE-FCE, 1994, pp. 151-154.

Venegas, Juan Manuel, et al., “La propuesta migratoria de Fox sorprendió a Bush y a funcionarios de la Casa Blanca”, La Jornada, México, D.F., 6 de septiembre de 2001, Sección Política.

———, et al., “Plantea Fox que en tres años ya no haya indocumentados”, La Jornada, México, D.F., 6 de septiembre de 2001, Sección Política.

Verea, Mónica, “Contradicciones de la Ley Simpson Rodino”, en Manuel García y Griego y Mónica Verea Campos, México y Estados Unidos frente a la migración de indocumentados, México, Porrúa-UNAM, 1988, pp. 13-43.

———, “¿Hacia la administración de la migración entre México y Estados Unidos en el siglo XXI?”, en Rosío Vargas Suárez, et al., (coord.), Las relaciones de México con Estados Unidos y Canadá: una mirada al nuevo milenio, México, CISAN-UNAM, 2001, pp. 95-126.

Weintraub, Sidney, “IRCA y la facilitación del diálogo sobre migración Estados Unidos-México”, en Weintraub, Sidney, Francisco Alba, Rafael Fernández de Castro y Manuel García y Griego, Estudio Binacional México-Estados Unidos sobre Migración, tomo VIII: Respuesta a los problemas migratorios, México, SRE, 1999, pp. 105-109 [Anexo].

Woods, Ngaire, “International Financial Institutions and the Mexican Crisis”, en Carol Wise (ed.), The Post-NAFTA Political Economy. Mexico and the Western Hemisphere, University Park, Pennsylvania, The Pennsylvania State University Press, 1998, pp. 148-170.

Zorrilla Martínez, Pedro G., “Evolución histórica y estudio comparativo de las leyes migratorias mexicanas (1909-1996)”, en Luz María Valdés (coord.), Población y Movimientos Migratorios, México, SEGOB, 2000 (Colección Historia de la Secretaría de Gobernación; La Secretaría de Gobernación: Acción Política del Gobierno Mexicano, vol. IV), pp. 175-180.

## Libros

Allison, Graham T., La esencia de la decisión. Análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba, trad. Juan Carlos Gorlier, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1988.

- Aspe Armella, Pedro, El camino mexicano de la transformación económica, México, FCE, 2da ed., 1992.
- Bazdresch Parada, Carlos, El Futuro de la privatización en México, México, Porrúa, 1994.
- Blanco Mendoza, Herminio, Las negociaciones comerciales de México con el mundo, México, FCE, 1994.
- Castañón García, Gabriela Y., Migración México-Estados Unidos: Cooperación bilateral para un problema compartido, tesina, México, IMRED, 1998.
- Clifton, Judith Catherine, The Politics of Privatization in Mexico: Telecommunications and State-Labour Relations (1988-1994), Madrid, Instituto Universitario Ortega y Gasset, 1997.
- Concheiro Bórquez, Elvira, El gran acuerdo: gobierno y empresarios en la modernización salinista, México, UNAM-IIE, 1996.
- Cossio, Nayamin, La doble nacionalidad o no pérdida de la nacionalidad: respuestas al México de afuera, tesis, México, Universidad Iberoamericana, 1997.
- De la Garza Toledo, Enrique (coord.), La privatización en México: consecuencias sociales y laborales, México, IERD, 1998.
- De la Mora Lasa, Guillermo, La nueva diplomacia mexicana en Estados Unidos y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, tesis, México, El Colegio de México, 1999.
- Díaz de Cossío, Roger, Graciela Orozco y Esther González, Los mexicanos en Estados Unidos, México, Sistemas Técnicos de Edición, S.A., 1997.
- Dornbusch, Rudiger, Mexico: Stabilization, Debt and Growth, Cambridge, Mass., The MIT Press, 1988.
- Durand, Jorge, Política, modelos y patrón migratorios. El trabajo y los trabajadores mexicanos en Estados Unidos, México, El Colegio de San Luis, 1998.
- Giade, William y Casio Luisseli (comp.), La economía de la interdependencia: México y Estados Unidos, México, FCE, 1989.
- Gómez Aguilar, María de los Ángeles, La Protección consular de México en Estados Unidos en materia de migración. ¿Una política reactiva?, tesina, México, IMRED, 1999.

- González, Gilbert, Mexican Consuls and Labor Organizing: Imperial Politics in The American Southwest, Austin, The University of Texas Press, 1999.
- Haubauer, Gary Clyde y Jeffrey Schott, North American Free Trade. Issues and Recommendations, Washington, Institute of International Economics, 1992.
- Hernández Vela Salgado, Edmundo, Diccionario de política internacional, México, Porrúa, 5 ed. corregida y aumentada, 1999.
- Herrera Lasso, Luis, Condicionantes de la política exterior de México. La propuesta de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados. Un caso de estudio, tesis, México, El Colegio de México, 1979.
- Informe de la Comisión sobre el Futuro de las Relaciones México-Estados Unidos, El desafío de la interdependencia: México y Estados Unidos, México, FCE, 1988.
- Instituto Nacional de Migración, Compilación Histórica de la Legislación Migratoria en México: 1821-2000, México, SEGOB, 2da ed., 2000.
- Keohane, Robert O., After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Economy, Princeton, N.J., Princeton University Press, 1984.
- , International Institutions and State Power, Boulder, Westview Press, 1989.
- , y Joseph S. Nye, Power and Interdependence. World Politics in Transition, Boston, Brown and Company, 1977.
- Lajous, Roberta, México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores. Tomo IV: La política exterior del porfiriato, 1976-1920, México, Senado de la República, 2da ed. aumentada, 2000.
- Loeza, Enrique, Carlos Planck, Susan Martin, et al., Estudio Binacional México-Estados Unidos sobre Migración, México, SRE, 1997.
- Meyer Cosío, Lorenzo, México y los Estados Unidos en el conflicto petrolero, 1917-1941, México, El Colegio de México, 1981.
- Ojeda, Mario, Alcances y límites de la política exterior de México, México, El Colegio de México, 1976.
- Padilla, Germán, Evolución del Tratamiento Bilateral del Fenómeno Migratorio a partir de la creación del Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares de la Comisión Binacional México-Estados Unidos, tesina, México, IMRED, 1996.

- Pastor, Robert A., Integration with Mexico: Options for U.S. Policy, Nueva York, Twentieth Century Fund Press, 1993.
- Pellicer, Olga, México y la revolución cubana, México, El Colegio de México, 1972.
- Presidencia de la República, Plan Nacional de Desarrollo 1994-2000, México, 1995.
- Rico, Carlos, México y el Mundo. Historia de sus relaciones exteriores, tomo VIII: Hacia la Globalización, México, Senado de la República, 2da ed. aumentada, 2000.
- Rozental, Andrés, La política exterior de México en la era de la modernidad, México, FCE, 1993.
- Santamaría Gómez, Arturo, La Política entre México y Aztlán: Relaciones Chicano Mexicanas del 68 a Chiapas 94, México, Universidad Autónoma de Sinaloa, 1994.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994, México, 1989.
- Secretaría de Relaciones Exteriores, Agenda 2000 México-Estados Unidos, s.l.n.a. [mimeo].
- Secretaría de Relaciones Exteriores, Política Exterior de México, 175 años de historia, V.1, México, 1985.
- Secretaría de Relaciones Exteriores, Política Exterior de México, 175 años de historia, V.3, México, 1985.
- Thorup, Cathryn Lynn, Managing Extreme Interdependence: Alternative Institutional Arrangements for U.S. Policy Making toward Mexico, 1976-1988, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1992.
- Torres, Blanca (comp.), Interdependencia: ¿Un enfoque útil para el análisis de las relaciones entre México y Estados Unidos?, México, El Colegio de México, 1990.
- Torres, Blanca (coord.), México y el Mundo. Historia de sus relaciones exteriores, tomo VII: De la guerra al mundo bipolar, México, Senado de la República, 2da ed. aumentada, 2000.
- Tratado de Libre Comercio México-Unión Europea, México, SECOFI, 2000.
- Tuirán, Rodolfo (coord.), Migración México-Estados Unidos. Opciones de política, México, SEGOB-CONAPO-SRE, 2000.

- Weintraub, Sydney, A Marriage of Convenience. Relations between Mexico and the United States, Nueva York, Oxford University Press, 1990.
- , Economic Stabilization in Developing Countries, Washington, Editors William Cline, 1981.
- , Francisco Alba, Rafael Fernández de Castro y Manuel García y Griego, Estudio Binacional México-Estados Unidos sobre Migración, tomo VIII: Respuesta a los problemas migratorios, México, SRE, 1999.
- , Free Trade Between Mexico and the United States, Washington, Brookings Institution, 1984.
- , Mexican Trade Policy and the North American Community, Washington, The Center for Strategic and International Studies, 1988.
- , México frente al acuerdo de libre comercio Canadá-Estados Unidos, México, Diana, 1989.
- Young, Orang, International Cooperation, Building Regimes for Natural Resources and the Environment, Ithaca, Cornell University Press, 1989.
- Zoraida Vázquez, Josefina y Lorenzo Meyer, México frente a Estados Unidos (Un ensayo histórico, 1776-1993), México, FCE, 3ra ed. corregida y aumentada, 1994.

## Documentos

- Comparecencia del Secretario de Relaciones Exteriores Lic. Fernando Solana Morales ante el Senado de la República, Cuadernos del Senado 110, México, 25 de noviembre de 1993.
- “Comunicado conjunto de la I Conferencia Regional sobre Migración”, en La relación migratoria México-Estados Unidos. Recopilación de Documentos, 1995-1999, México, SRE, 1999.
- “Comunicado conjunto de la reunión del Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares”, Oaxaca, México, 8 y 9 de septiembre de 1999, en La relación migratoria México-Estados Unidos. Recopilación de Documentos, 1995-1999, México, SRE, 1999.
- “Comunicado de la Secretaría de Relaciones Exteriores del 17 de noviembre de 1997, por medio del cual se informa que el Dr. Jorge Bustamante fue electo presidente del Grupo de Trabajo Intergubernamental de Expertos sobre Migrantes y Derechos Humanos de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas”,

Tlatelolco, D. F., 17 de noviembre de 1997, en La relación migratoria México-Estados Unidos. Recopilación de Documentos, 1995-1999, México, SRE, 1999.

“Declaración conjunta adoptada por el Presidente de México y el Presidente de los Estados Unidos sobre Migración”, Ciudad de México, 6 de mayo de 1997 en SRE, Carpeta de Documentos, Migración, Dirección General para América del Norte, s.l.n.a.

“Declaración Conjunta en relación a los Lineamientos del Mecanismo de Revisión sobre Violencia Fronteriza”, en La relación migratoria México-Estados Unidos. Recopilación de documentos del año 2000, México, SRE, 2000.

“Declaración conjunta sobre la situación en la frontera Arizona-Sonora” en La relación migratoria México-Estados Unidos. Recopilación de documentos del año 2000, México, SRE, 2000.

Green, Rosario, Comparecencia, México, SRE, agosto del 2000.

“Informe a los presidentes sobre Avances en la Iniciativa ‘Nueva Visión de la Frontera’ ”, s.l., 10 de junio, 1998.

Ley de Inmigración Legal y de Equidad Familiar del 2000, “resumen”, México, D. F., 19 de febrero, 2001.

“Memorándum de Entendimiento entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el gobierno de los Estados Unidos de América sobre cooperación en contra de la violencia fronteriza”, en La relación migratoria México-Estados Unidos. Recopilación de Documentos, 1995-1999, México, SRE, 1999.

“Memorándum de Entendimiento entre el Instituto Nacional de Migración de los Estados Unidos Mexicanos y el Servicio de Inmigración y Naturalización de los Estados Unidos de América Relativo a Cooperación en Materia de Comunicación, Capacitación e Intercambio de Información”, en La relación migratoria México-Estados Unidos. Recopilación de documentos del año 2000, México, SRE, 2000.

“Memorándum de Entendimiento entre la Secretaría de Gobernación-CONAPO de los Estados Unidos Mexicanos y el Servicio de Inmigración y Naturalización de Estados Unidos de América”, en La relación migratoria México-Estados Unidos. Recopilación de Documentos, 1995-1999, México, SRE, 1999.

“Memorándum de Entendimiento sobre los Mecanismos de Consulta sobre funciones del Servicio de Inmigración y Naturalización y Protección Consular”, en La relación migratoria México-Estados Unidos. Recopilación de Documentos, 1995-1999, México, SRE, 1999.

Memorandum de entendimiento sobre protección consular de nacionales de México y Estados Unidos, s.l., SRE, 7 de mayo de 1996.

“Reglamento interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores”, artículo 16, Diario Oficial de la Federación, t. DXXXIX, núm. 21, 28 de agosto de 1998.

“Resolución 1999/45, del 27 de abril de 1999, adoptada por la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, en su 55° periodo de sesiones. Convención Internacional sobre la Protección de los derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares”, en La relación migratoria México-Estados Unidos. Recopilación de Documentos, 1995-1999, México, SRE, 1999.

Reunión del Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares, Comunicado Conjunto, Zacatecas, México, 13 y 14 de febrero de 1995.

SRE, Acciones y futuro de los mecanismos bilaterales, Documento de la Subsecretaría de Relaciones Exteriores para América del Norte y Europa, s.l.n.a. [mimeo].

SRE, Asuntos Fronterizos, Documento de la Subsecretaría de Relaciones Exteriores para América del Norte y Europa, s.l.n.a. [mimeo]

SRE, Carpeta informativa: Asuntos Bilaterales, México, Dirección General para América del Norte, 1998.

SRE, Protección de mexicanos en Estados Unidos. Estrategias en el ámbito bilateral y multilateral, México, Dirección General para Asuntos Consulares, 1998.

SRE, Relación Bilateral México-Estados Unidos, Carpeta Ejecutiva, Dirección General para América del Norte, s.l.n.a.

XVIII Conferencia de Gobernadores Fronterizos México-Estados Unidos, “Declaración Conjunta”, Sacramento, California, 1 y 2 de junio de 2000 en SRE, Carpeta de Documentos. Asuntos Fronterizos, Dirección General para América del Norte, s.l.n.a.

## Otras Fuentes

“Asuntos consulares, protección a connacionales y relaciones con las comunidades mexicanas en el extranjero”, Página de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en: <<http://www.sre.gob.mx/comunicados/informes/19999/amicadelnorte.htm>

Fernández de Castro, Rafael, “Del TLCAN al acuerdo migratorio”, El Norte, Monterrey, Nuevo León, 29 de octubre del 2001 [nota editorial], en: <<http://www.elnorte.com/editoriales/RafaelFernandezdeCastro/159407/default.htm>

- , “México en el Consejo de Seguridad”, El Norte, Monterrey, Nuevo León, 10 de octubre del 2001 [nota editorial], en: [www.elnorte.com/editoriales/nacional/RafaelfernandezdeCastro/153960/default.htm](http://www.elnorte.com/editoriales/nacional/RafaelfernandezdeCastro/153960/default.htm)
- Herrera Lasso, Luis, “La toma de decisiones en política exterior”, participación en la mesa redonda “Desafíos de la política exterior mexicana al inicio del nuevo siglo”, CIDE, 25 de septiembre del 2000 [ponencia].
- Hoefler, Michael D., “Characteristics of Aliens Legalizing under IRCA”, Reunión anual de la P.A.A., Baltimore, Maryland, 1989 [ponencia].
- Meyer, Lorenzo, “El impacto del atentado del 11 de septiembre en la política exterior de México”, Mesa redonda sobre terrorismo e Islam, El Colegio de México, 15 de octubre, 2001 [ponencia].
- “Negociaciones Comerciales”, Página de la Secretaría de Economía en: <http://www.economia.gob.mx/wb/distribuidor.jsp>
- “Niegan pedir amnistía para migrantes”, El Norte, Monterrey, Nuevo León, 21 de julio del 2001, en: <http://www.elnorte.com/nacional/articulo/132515/default.htm>
- Padilla, Quetzalli, “Entrevista con Francisco Alba”, México, D.F., El Colegio de México, D.F., 31 de octubre del 2001.
- Padilla, Quetzalli, “Entrevista con Mónica Vereá”, México, D.F., CISAN, 25 de octubre del 2001.
- Papademetriou, Demetrios, “Recasting the U.S.-Mexican Relationship on Border and Migration”, El Colegio de México, 15 de junio del 2001 [conferencia].
- Solana, Fernando, “El papel del senado: hacia una nueva diplomacia parlamentaria”, participación en la mesa redonda “Desafíos de la política exterior mexicana al inicio del nuevo siglo”, CIDE, 25 de septiembre del 2000 [ponencia].
- Torres, Wilbert, “Pactan México y EU agenda de seguridad”, El Norte, Monterrey, Nuevo León, 4 de octubre del 2001, en: <http://www.elnorte.com/nacional/articulo/152885/default.htm>
- Vega, Margarita, “Cuestionan programa migratorio”, Reforma, México, D.F., 14 de junio del 2001 en: <http://www.reforma.com/nacional/articulo/102035/default.htm>
- Vega, Margarita, “Satisfacen avances en migración”, El Norte, Monterrey, Nuevo León, 26 de julio del 2001, en: <http://www.elnorte.com/nacional/articulo/133845/default.htm>

## Bibliografía consultada

### Artículos

- “Acuerdos para crear comisiones sectoriales en varias materias”, Uno más Uno, México, D F., 9 de junio de 1981.
- Alba, Francisco, “Diálogo e incompreensión: el tema migratorio a cuatro años de vigencia del TLC”, en Bernardo Mabire (ed.), México-Estados Unidos-Canadá, 1997-1998, México, El Colegio de México, 2000, pp. 157-177.
- , “La emigración mexicana a Estados Unidos y la iniciativa del Tratado de Libre Comercio en América del Norte: el juego de las expectativas”, en Gustavo Vega (coord.), Liberación económica y libre comercio en América del Norte: consideraciones políticas, sociales y culturales, México, El Colegio de México, 1993, pp. 273-289.
- Castro-Valle K., Jorge, “La migración mexicana a Estados Unidos y su impacto en la relación bilateral”, Revista mexicana de política exterior. (Seis años de política exterior, 1988-1994) no. 44 (otoño, 1994), pp. 31-38.
- Chacón, Susana, “Toma de decisión en política exterior: el caso de la certificación (1995-2000)”, Foro Internacional, vol. XLI-4 (oct.-dic., 2001), pp. 992-1044.
- Cornelius, Wayne A., “Estados Unidos en la era de los límites: emigrantes, nativistas y el futuro de las relaciones de México y Estados Unidos”, Revista A, UAM, vol. 4-8 (enero-abril, 1983), pp. 51-78.
- , “Muerte en la frontera: la eficacia y las consecuencias “involuntarias” de la política norteamericana de control de la inmigración, 1993-2000”, Este País, febrero de 2001, no. 119.
- , “La migración ilegal mexicana a los Estados Unidos: conclusiones de investigaciones recientes, implicaciones políticas y prioridades de investigación”, en Blanca Torres (comp.), Indocumentados: mitos y realidades, México, El Colegio de México, 1979, pp. 69-109.
- Domínguez, Jorge I., “Teoría y cambios internacionales: implicaciones para América Latina”, Foro Internacional, vol. XXIX-4 (abril-junio, 1989), pp. 649-661.
- Feinberg, Richard E., “Bureaucratic Organization and United States Policy toward Mexico”, en Susan Kaufman Purcell (ed.), Mexico-United States Relations, Nueva York, The Academy of Political Science, 1981, pp. 32-42.

- Fernández de Castro, Rafael, "La institucionalización de la relación intergubernamental; una forma de explicar la cooperación", en Mónica Vereza, Rafael Fernández de Castro y Sidney Weintraub (coord.), La nueva agenda bilateral en la relación México-Estados Unidos, México, ITAM-FCE, 1998, pp. 57-75.
- , Rafael, "La relación México-Estados Unidos al final de los años noventa; ¿vuelta al pasado?", en Olga Pellicer y Rafael Fernández de Castro (coord.), México y Estados Unidos: las rutas de la cooperación, México, IMRED-ITAM, 1998 (Cuadernos de Política Internacional; Nueva Época, no. 4), pp. 33-56.
- García y Griego, Manuel, "A bilateral approach to migration control?", en Susan Kaufman Purcell (ed.), Mexico in Transition, Implications for U.S. Policy, Nueva York, Council on Foreign Relations, 1988, pp. 81-91.
- , "El comienzo y el final: la interdependencia estructural y dos negociaciones sobre braceros", en Blanca Torres (coord.), Interdependencia ¿Un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?, México. El Colegio de México, 1990, pp. 87-116.
- , "La emigración mexicana y el Tratado de Libre Comercio en América del Norte: dos argumentos", en Gustavo Vega (coord.), Liberación económica y libre comercio en América del Norte: consideraciones políticas, sociales y culturales, México, El Colegio de México, 1993, pp. 291-304.
- y James W. Wilkie, "La migración de mexicanos a EE.UU. y las posibilidades de colaboración bilateral: cuatro marcos conceptuales", s.l., noviembre de 1990 [mimeo].
- Garza Elizondo, Humberto, "Estructura y proceso de la política exterior de México, la formulación de decisiones", s.l.n.f. [mimeo].
- González Felix, Miguel Ángel y Jorge Cicero Fernández, "La protección de los connacionales en el extranjero", Revista mexicana de política exterior, no. 61 (octubre, 2000), pp. 34-57.
- González, Guadalupe y María Amparo Casar, "Proceso de toma de decisiones y política exterior en México: el ingreso al GATT", Brasilia, Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales, 1987 [mimeo].
- Gourevitch, Peter, "Cooperación y conflicto en la incertidumbre: la relación entre Estados Unidos y México en los años noventa", en Soledad Loaeza, (coord.), La cooperación internacional en un mundo desigual, México, El Colegio de México, 1994, pp. 69-80.

- Grupo México-Estados Unidos sobre Migración, "Migración México-Estados Unidos: una responsabilidad compartida; resumen de recomendaciones del Informe Final", s.l., ITAM-Carnegie Endowment for International Peace, 14 de febrero de 2001.
- Haggard Stephan, "The United States and Mexico: A Pluralistic Security Community?" en Emanuel Adler y Michael Barnett, Security Communities, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, pp. 295-332.
- Hernández García, Joel, "La legislación de Estados Unidos y la defensa constitucional de los trabajadores indocumentados", Revista mexicana de política exterior, no. 53 (febrero, 1998), pp. 9-31.
- Hernández Martínez, Alfredo, "El Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN): negociación, contenido y perspectivas", Revista mexicana de política exterior, no. 46 (primavera, 1995), pp. 28-49.
- Holsti, Ole R., "Modelos de relaciones internacionales y política exterior", Foro Internacional, vol. XXIX-4 (abril-junio, 1989), pp. 525-560.
- Keohane, Robert O., "International Institutions: Can Interdependence Work?", Foreign Policy, 1998, no. 110, pp. 82-96.
- King, Robin, "U.S.-Mexico Relations Approaching 2000: Looking Back to Look Ahead", Occasional Paper Series, 1999, no. 11.
- Lindau, Juan David, "Los regímenes bilaterales y la relación México-Estados Unidos", Foro Internacional, vol. XXXI-3 (enero-marzo, 1991), pp. 472-481.
- Montaño Jorge, "El Congreso de los Estados Unidos y su política hacia México", en Mónica Vereá Campos, et al. (coord.), Nueva agenda bilateral en la relación México-Estados Unidos, México, ITAM-UNAM-FCE, 1998, pp. 366-399.
- Ojeda Gómez, Mario, "Estudio de un caso de decisión política: programa norteamericano de importación de braceros", en Extremos de México, México, El Colegio de México, 1974.
- Rico Ferrat, Carlos, "La frontera México-E.U.: sus particularidades y efectos en la relación bilateral", Revista mexicana de política exterior, (Las relaciones México-Estados Unidos: nuevos instrumentos y nuevos retos) no. 46 (primavera, 1995), pp. 50-58.
- , "The future of Mexican-US relations and the limits of the rhetoric of 'Interdependence' " en Carlos Vázquez y Manuel García y Griego (ed.), Mexican-U.S. Relations. Conflict and Convergence, Los Ángeles, UCLA, 1983, pp. 127-174.

Salas, Federico, "Hacia la construcción de una asociación entre los países de América del Norte", Revista mexicana de política exterior, no. 61 (octubre, 2000), pp. 58-66.

Schiavon, Jorge A. y Antonio Ortiz Mena L.N., "Apertura comercial y reforma institucional en México (1988-2000): Un análisis comparado del TLCAN y el TLCUE", Foro Internacional, vol. XLI-4 (oct.-dic., 2001), pp. 731-760.

Toro, María Celia, "El control del narcotráfico, ¿podemos cooperar?", en Blanca Torres, Interdependencia, ¿un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?, México, El Colegio de México, 1990, pp. 231-252.

### **Libros**

Andreas, Peter, Border Games: Policing the U.S.-Mexico Divide, Ithaca, Nueva York, Cornell University Press, 2000.

Castañeda, Jorge y Robert Pastor, Límites en la amistad: México y Estados Unidos, México, Planeta-Joaquín Mortiz, 1989.

Castillo, Manuel Ángel, et al. (coord.), Migración y Fronteras, Tijuana-México, El Colegio de la Frontera Norte-El Colegio de México, 2000.

De la Garza, Rodolfo O. y Jesús Velasco (coord.), México y su interacción con el sistema político estadounidense, México, CIDE-Porrúa, 2000.

De Olloqui, José Juan, La diplomacia total, México, FCE, 1994.

Domínguez, Jorge I. y Rafael Fernández de Castro, The United States and Mexico: between partnership and conflict, Nueva York, Routledge, 2001.

Fernández de Castro, Rafael, Cooperation in U.S.-Mexican Relations: Institutionalization of Inter-governmental Affairs, tesis doctoral, Washington, D.C., Georgetown University, 1996.

——— y Robert A. Pastor (coord.), El actor controvertido: el Congreso de los Estados Unidos y América del Norte, México, ITAM-Porrúa, 2001.

——— y Jorge I. Domínguez, ¿Socios o adversarios? México y Estados Unidos hoy, Cambridge, Mass.-México, Waterhead Center for International Affairs, Harvard University-ITAM, 2001.

Leycegui, Beatriz y Rafael Fernández de Castro, TLCAN, ¿socios naturales? A cinco años del Tratado, México, ITAM, 2000.

- Pastor, Robert A., Exiting the Whirlpool: U.S. Foreign Policy toward Latin America and the Caribbean, Nueva York, Westview, 2001.
- Purcell, Susan, Mexico in Transition, Implications for U.S. Policy: Essays from Both Sides of the Border, Nueva York, Council on Foreign Relations, 1988.
- Rodríguez, Abelardo, En las entrañas de Goliat. La política estadounidense y su relación con México, México, Aguilar, 2001.
- SRE, La migración laboral mexicana a Estados Unidos de América: una perspectiva bilateral desde México, México, IMRED, 1994.
- Thorup, Cathryn Lynn, Redefining Governance in North America: The Impact of Cross-Border Networks and Coalitions on Mexican Immigration into the U.S., Santa Mónica, Cal., RAN Corporation, 1993.
- Villagómez, Alex, A Dynamic of Household Decision Making: the Mexican Case, México, CIDE, 1999.

## ANEXO 2.1

### Principales periodos históricos en la migración de mexicanos a los Estados Unidos<sup>439</sup>

- 1870-1890 Reclutamiento de trabajadores mexicanos por los Estados Unidos para trabajar en los ferrocarriles del sudoeste y en la agricultura; la Ley Consular Mexicana de 1871 dispone la protección de mexicanos en el extranjero con respeto a la soberanía local;
- 1891-1917 Las leyes de los Estados Unidos restringen la entrada de mexicanos (y canadienses); reclutamiento estadounidense de trabajadores extranjeros durante la Primera Guerra Mundial (incluidos algunos canadienses y bahameses); informes consulares mexicanos sobre abusos salariales a trabajadores mexicanos en los Estados Unidos;
- 1920s Establecimiento de la Patrulla Fronteriza: la entrada no autorizada al país se considera como un delito menor que conlleva sanciones; y las exclusiones de mexicanos por "presunción de indigencia" son comunes;
- 1929-1933 Repatriación de mexicanos durante la Depresión, financiada en parte por grupos mexicanos y de ayuda privada con apoyo frecuente de los consulados mexicanos;

---

<sup>439</sup> Fuente: Enrique Loeza, Carlos Planck, Susan Martin, et al., Estudio Binacional México-Estados Unidos sobre Migración, México, SRE, 1997, p. 2.

- 1940-1946 Segunda Guerra Mundial; empieza el Programa Bracero de trabajadores agrícolas, negociado conjuntamente por ambos gobiernos (que incluyó también un pequeño programa de trabajadores ferrocarrileros hasta 1943);
- 1951-1952 En la tercera renovación del Programa Bracero, México sugiere a Estados Unidos medidas contra el empleo de trabajadores no autorizados. Sin embargo, Estados Unidos adopta la "Texas Proviso" que considera como delito grave importar "extranjeros ilegales" pero exime de culpabilidad a los empleadores;
- 1954 Las negociaciones para un nuevo acuerdo Bracero se interrumpen, aunque los Estados Unidos continúan el reclutamiento. El gobierno mexicano intenta detener sin éxito la migración al exterior; Estados Unidos efectúa deportaciones masivas de trabajadores no autorizados bajo la "Operación Espaldas Mojadas";
- 1964 Termina el Programa Bracero;
- 1980s La Ley de Reforma y Control de la Inmigración (IRCA) de los Estados Unidos, de 1986, impone sanciones a los empleadores que a sabiendas, contraten trabajadores no autorizados, y legaliza a dos millones de residentes no autorizados. La Comisión Asesoría de los Estados Unidos recomienda el desarrollo económico para enfrentar el flujo no autorizado. México refuerza y expande su protección consular a mexicanos en el extranjero;
- 1990s El diálogo bilateral sobre migración aumenta. Se firma el Tratado de Libre Comercio en América del Norte (TLCAN). Estados Unidos refuerza el

control fronterizo; nuevas leyes aceleran la remoción de migrantes no autorizados y restringen las prestaciones de asistencia social a los migrantes autorizados. Se acuerda la elaboración del Estudio Binacional México-Estados Unidos sobre Migración.

## ANEXO 2.2

### Índice de la legislación migratoria de Estados Unidos<sup>440</sup>

1) 1797 Ley de Extranjeros y Sedición:

Autorizaba la expulsión de inmigrantes que fueran considerados peligrosos o subversivos. Motivada por los extranjeros que promovían las ideas de la Revolución Francesa. Estuvo en vigor tres años.

2) Primera mitad del siglo XIX Actitud de “puerta abierta”:

No se adoptaron medidas federales para controlar la inmigración. Motivada por la necesidad de mano de obra para el crecimiento de la economía y la consolidación del territorio anexado por Estados Unidos en el Oeste y el Sur.

3) 1882 Ley de Exclusión China

Prohibía por unos años la admisión de más inmigrantes chinos. Motivada, en parte, por el rechazo de la sociedad estadounidense. Fue refrendada varias veces hasta convertirse en permanente y se derogó durante la Segunda Guerra Mundial, cuando E.U. y China se aliaron contra Japón.

4) 1882-1917 impuestos y restricciones

Se legisló sobre el cobro de impuestos a los inmigrantes, que se aplicaban en el momento de arribar, y se expandió la lista de categorías de extranjeros no deseables.

5) 1885 primera Ley sobre contratación de trabajo

Prohibía la admisión de mano de obra barata reclutada por empleadores norteamericanos. Motivada por la presión de las organizaciones laborales estadounidenses quienes se quejaban de un descenso en los salarios y en las condiciones de trabajo de la mano de obra local, a causa de la competencia extranjera.

---

<sup>440</sup> Fuentes: Manuel García y Griego y Mónica Verca Campos, México y Estados Unidos frente a la migración de indocumentados, México, Porrúa-UNAM, 1988, pp. 17, 59-67; Weintraub, Sidney, Francisco Alba, Rafael Fernández de Castro y Manuel García y Griego, Estudio Binacional México-Estados Unidos sobre Migración, tomo VIII: Respuesta a los problemas migratorios, México, SRE, 1999, passim; Ley de Inmigración Legal y de Equidad Familiar del 2000, “resumen”, México, D. F., 19 de febrero, 2001.



13) 1952 segunda Ley organica de inmigración

La Ley de Inmigración y Nacionalidad, también conocida como McCarran-Walter Act, mantuvo la estructura esencial de la ley de 1917, aun cuando modificó la distribución de visas para impulsar a un mayor número de inmigrantes a tener cierta preparación y calificación. El sistema de "cuota" para otorgar visas para los países fuera del continente americano permaneció igual que en 1924.

14) 1965 primera enmienda a la Ley de inmigración

Se abolió el sistema de cuotas sobre origen nacional, substituyéndolo con un límite global de visas para los países del continente americano (120,000 al año) y el mismo límite (20,000 visas) para cada país fuera de este hemisferio. Asimismo se establecieron categorías de inmigrantes para otorgar visas según el parentesco con nacionales o residentes y de acuerdo a la calificación del solicitante. Se le dio prioridad a los padres, hijos y hermanos de ciudadanos norteamericanos, ya que el objetivo central de la ley a partir de ese año fue la "reunificación familiar".

15) 1976 segunda enmienda de la Ley de inmigración

La limitación numérica de 20,000 visas anuales por país, se hizo extensiva a los solicitantes de países americanos.

16) 1980 tercera enmienda a la Ley de inmigración

Conocida como la Ley de Refugiados, incorporó la definición de refugiado político adoptada por la ONU y sugirió —sin fijarlo rigidamente— el número de visas para refugiados en 50,000 anuales.

17) 1986 cuarta enmienda a la Ley de inmigración (IRCA)<sup>441</sup>

La Ley de Control y Reformas Migratorias, también conocida como Ley Simpson-Rodino es la culminación de un debate que comenzó el diputado Peter Rodino en 1971, sobre las medidas que debían adoptarse para reducir la inmigración indocumentada.

18) agosto de 1996 PRWORA (Personal Responsibility and Work Opportunity Act)

Ley de conciliación de oportunidades laborales y responsabilidad personal es una ley de asistencia social que restringe a inmigrantes ilegales de la mayoría de las prestaciones públicas.

---

<sup>441</sup> Esta ley es analizada de manera más amplia en el apartado 2.1.6 del segundo capítulo.

19) 1996

IIRIRA (Illegal Immigration Reform and Responsibility Act)

La Ley de Reforma de Inmigración Ilegal y Responsabilidad del Inmigrante constituye una revisión más radical que IRCA en cuanto al control de la inmigración indocumentada. Autoriza niveles crecientes de asignación de recursos y personal para la aplicación de la ley inmigratoria. Hace importantes modificaciones ideadas para fortalecer la eficacia de las sanciones a empleadores de indocumentados. Busca facilitar la cooperación y comunicación entre el SIN y las entidades gubernamentales estatales y locales, para la investigación de delitos y la aprehensión y extradición de criminales extranjeros. Impone nuevos costos y sanciones penales a los inmigrantes ilegales, como lo es la exclusión del aprovechamiento de las prestaciones de seguridad social.

20) 1997

AEDPA (Antiterrorism and Effective Death Penalty Act)

Ley de Antiterrorismo y Pena de Muerte Efectiva. Fue promulgada en 1996 para entrar en vigor en abril de 1997 y da las bases para la deportación agilizada de extranjeros considerados criminales.

21) 2000

LIFE Act (Law for Immigration and Family Equity)

Ley de Inmigración Legal y de Equidad Familiar. Para confrontar el problema de importantes rezagos con respecto a la disponibilidad de visas para familias, esta ley aporta una solución para los cónyuges e hijos menores de los residentes permanentes. Al crear la nueva visa "V", la ley concede a los miembros directos de la familia la condición legal y la autorización laboral que les permite ingresar y permanecer en Estados Unidos mientras obtienen su residencia permanente.

## ANEXO 2.3

### Historia de la legislación migratoria de México

La **primera Ley de Inmigración** entró en vigor en marzo de 1909 y por ella se admitía el ingreso a la República a casi cualquier extranjero, con la excepción de aquellas personas que notoriamente no cumplieran con el orden moral o sanitario establecido. Posteriormente se vio la necesidad de especificar más ampliamente las restricciones de entrada al país, otorgándosele más poder al gobierno para seleccionar a los extranjeros que pretendían emigrar a México. Es por esto que a partir del **1 de junio de 1926** se prohibió la entrada de braceros a territorio nacional como una medida para proteger la economía y el equilibrio de las fuerzas productivas del país.<sup>442</sup>

También en ese año se reglamentó por primera vez la emigración de nacionales. Algunas de las medidas enfocadas para administrar la salida de nacionales fueron una mejor organización de los servicios migratorios, la enumeración de las características para obtener la calidad de inmigrante y de emigrante, y la solicitud de un contrato de trabajo que cumpliera los requisitos plasmados en el artículo 123 y que el emigrante debía presentar al inspector de migración. Por otra parte se creó la **Dirección General de Migración** dentro de la Secretaría de Gobernación y se determinó que tanto los consulados mexicanos como las autoridades sanitarias debían considerarse como auxiliares de las autoridades de migración. Finalmente, se ordenó llevar el **Registro de Extranjeros**

---

<sup>442</sup> Pedro G. Zorrilla Martínez, "Evolución histórica y estudio comparativo de las leyes migratorias mexicanas (1909-1996)", en Luz María Valdés (coord.), Población y Movimientos

y **Nacionales** que entraran y salieran del país, y que Gobernación formase y publicase periódicamente el censo del movimiento migratorio de la República.<sup>443</sup>

En 1930 se reformó la ley de 1926 en cuanto a la admisión de extranjeros y el Registro de Extranjeros. En lo referente a los nacionales que emigraban, se le otorgó la capacidad a Gobernación para protegerlos en el extranjero.<sup>444</sup>

En 1936 apareció la **primera Ley de Población** propiamente dicha, que comprendió con amplitud las cuestiones relativas a migración, demografía, identificación personal, turismo y registro de extranjeros; esta nueva norma dio origen a la **Dirección de Población** de la Secretaría de Gobernación, dentro de una gran reorganización de los servicios migratorios. Una nueva **Ley General de Población**, en 1947, estableció disposiciones para hacer frente a la movilidad demográfica. Esta ley es un antecedente directo de las normas migratorias vigentes ya que señala las calidades migratorias: no inmigrante, inmigrante e inmigrado. A la vista de las nuevas necesidades y exigencias del desarrollo económico y social del país, la ley previó la repatriación de mexicanos, la selectividad en la autorización de los inmigrantes y la atracción hacia México de extranjeros especializados e inversionistas.<sup>445</sup>

### **La ley sobre población actual**

La **ley sobre población actual** de México data de 1974. En ella se determinó la figura del delito de tráfico de indocumentados. Esta ley se ha modificado en varias

---

Migratorios, México. SEGOB, 2000 (Colección Historia de la Secretaría de Gobernación, Volumen IV), p. 175.

<sup>443</sup> Ibid., p. 176.

<sup>444</sup> Loc. cit.

ocasiones, las más recientes en 1990, 1992 y 1996, para liberalizar la entrada de ciertas categorías de extranjeros y para fortalecer las sanciones para aquellos que trafican con emigrantes hacia y desde el país.<sup>446</sup>

En 1993 se creó el Instituto Nacional de Migración como órgano descentralizado de la Secretaría de Gobernación. Uno de los principales objetivos de la política migratoria actual es mejorar los servicios requeridos por los inmigrantes al simplificar los reglamentos y procedimientos, mejorar la calidad del personal y fortalecer la administración, así como fomentar una cultura de servicios y honestidad.<sup>447</sup> Siguiendo esta política, la Secretaría de Gobernación, junto con la Comisión Nacional de Derechos Humanos, publicó un folleto proyectado para evitar la violación a los derechos humanos de los migrantes, conocido como Cartilla: **Guía de Derechos Humanos para Migrantes**.

Lo anterior sugiere que “al dar forma a la conducta migratoria, las autoridades tienen en mente la probabilidad de comparaciones entre lo que México exige para sus ciudadanos y la forma en que su gobierno trata a sus inmigrantes, sean legales o ilegales”.<sup>448</sup>

### **El texto vigente de la Ley General de Población**

En la “Exposición de motivos” de la reforma del 13 de septiembre de 1996 se explica que dada la creciente importancia y complejidad de los flujos migratorios, el Poder

---

<sup>445</sup> Ibid., pp. 176 s.

<sup>446</sup> Sidney Weintraub, Francisco Alba, Rafael Fernández de Castro y Manuel García y Griego, Estudio Binacional México-Estados Unidos sobre Migración, tomo VIII: Respuesta a los problemas migratorios, México, SRE, 1999, p. 72.

<sup>447</sup> Instituto Nacional de Migración, “Presentación”, en Asuntos Migratorios en México, 1995, Secretaría de Gobernación, México, 1996.

<sup>448</sup> Estudio Binacional, op. cit., p. 73.

Ejecutivo Federal se da a la tarea de revisar el marco jurídico migratorio a efecto de proponer al Congreso de la Unión las reformas y adiciones a la **Ley General de Población** que exigen los tiempos actuales, en concordancia con los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.<sup>449</sup>

Dentro de las tres grandes líneas de acción que se establecieron en materia migratoria destaca el mejorar la calidad de los servicios, a través de la precisión en el ejercicio de la facultad discrecional, la simplificación de trámites, el desarrollo personal, la modernización tecnológica, el fortalecimiento de la eficiencia administrativa, la colaboración interinstitucional y el fomento de una cultura de servicio y honestidad.

Se modificó el artículo 138 y se adicionó un párrafo final para castigar con mayor rigor a aquellos que pongan en riesgo la salud, la integridad o vida de los migrantes, o que trafiquen con menores de edad. También se incrementan las sanciones para los servidores públicos que intervengan en este tipo de delito.<sup>450</sup>

Las disposiciones del **reglamento vigente al 12 de abril del 2000 de la Ley General de Población** tienen por objeto regular la aplicación de la política nacional de población y para esto, establece las formas de coordinación entre las distintas entidades federativas y los municipios involucrados en las actividades en materia de población, la entrada y salida de personas al país, las actividades de los extranjeros durante su estancia en el territorio nacional, y la emigración y repatriación de los nacionales.<sup>451</sup>

---

<sup>449</sup> Instituto Nacional de Migración, Compilación Histórica de la Legislación Migratoria en México: 1821-2000, México, Secretaría de Gobernación, 2000, p. 269.

<sup>450</sup> Ibid., p. 272.

<sup>451</sup> Ibid., p. 305.

Esta breve revisión de la legislación en materia migratoria que el gobierno de México realizó en gran parte del siglo XX nos muestra cómo se ha procurado proteger a los nacionales que emigran hacia el extranjero. Desde la segunda década de este siglo, hay una tendencia creciente a crear medios legales e instancias de gobierno en la que los migrantes puedan apoyarse para defender sus derechos.

A partir de la Ley General de Población de 1974 se puede observar una mejor disposición para coordinar a distintas dependencias gubernamentales en la búsqueda de mejorar los servicios migratorios. La reforma de 1996 ratificó la importancia de la colaboración interinstitucional y en el reglamento del año 2000 se buscó normar formas de coordinación entre las distintas entidades federativas y los municipios.