

Balance y Perspectivas de la Política Exterior de México 2006-2012



Humberto Garza Elizondo
Jorge A. Schiavon
Rafael Velázquez Flores
Editores

EL COLEGIO DE MÉXICO
CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C.

y perspectivas de la Política Exterior de México 2006-2012 / Humberto Garza Elizondo, Jorge A. Velázquez Flores (editores) – México, D.F.: Centro de Investigación y Docencia Económicas: México, 2014.

/ Humberto Garza Elizondo, Jorge A. Schiavon y Rafael Velázquez Flores – La política exterior de objetivos y acciones / Ana Covarrubias – Balance de la política exterior de México en el sexenio Calderón: límites y alcances / Rafael Velázquez Flores y Roberto Domínguez – Qué quieren los temas internacionales?: opinión pública y política exterior en México (2006-2012) / Jorge A. Arturo Santa Cruz – La política exterior de México hacia América Latina en el sexenio de Felipe Velázquez Flores – Inercia Institucional en un ambiente difícil: las relaciones de México con Europa administración de Felipe Calderón 2006-2012 / Lorena Ruano – La relación de México con China, la administración de Romer Cornejo – México ante Medio Oriente durante el gobierno de Felipe Calderón – La administración de Calderón y la política exterior de México hacia África: ¿El fin de las medidas acción? / Hilda Varela – La seguridad en la política exterior de Calderón / Jorge Chabat – La derechos humanos durante el gobierno de Felipe Calderón / Alejandro Anaya – La política comercial ante el gobierno del Presidente Felipe Calderón (2006-2012): avances y desafíos / Luz María de la cooperación internacional para el desarrollo en la política exterior del presidente Calderón / Juan Lallande – Crónica de un declive anunciado: la diplomacia cultural de México en el sexenio de Calderón / César Villanueva Rivas – México como potencia media en la política multilateral; 2006-2012 / – El activismo en materia de cambio climático en la búsqueda del reposicionamiento internacional Blanca Torres – Conclusiones / Humberto Garza Elizondo, Jorge A. Schiavon y Rafael Velázquez

olegio de México, A.C. 978 607 4625 998
DE, A.C. 978 607 9367 046

Hinojosa, Felipe, 1962-
Foreign relations – 2006-2012
Foreign relations – Latin America
Foreign relations – China
Foreign relations – North America
Commercial policy

n Jorge A.
ez Flores, Rafael.

2014

4, El Colegio de México, A.C.
Ajusco 20, Pedregal de Santa Teresa, 10740, México, D.F.

:x.mx

4, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., CIDE
México-Toluca 3655, Lomas de Santa Fe, 01210, México, D.F.

du

publicaciones@cide.edu

riaCide.com

la reproducción parcial o total de esta obra –incluido el diseño tipográfico y de portada–, sea cual

dio, electrónico o mecánico, sin el consentimiento por escrito de los editores.

ÍNDICE

Introducción	9
<i>Humberto Garza Elizondo, Jorge A. Schiavon y Rafael Velázquez Flores</i>	
PRIMERA PARTE:	
BALANCE GENERAL DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE FELIPE CALDERÓN	
I. La política exterior de Calderón: Objetivos y acciones	21
<i>Ana Covarrubias</i>	
II. Balance de la política exterior de México	51
en el sexenio de Felipe Calderón: Límites y alcances	
<i>Rafael Velázquez Flores y Roberto Domínguez</i>	
III. ¿Qué quieren los mexicanos en temas internacionales?:	85
Opinión pública y política exterior en México (2006-2012)	
<i>Jorge A. Schiavon</i>	
SEGUNDA PARTE:	
BALANCE POR REGIONES GEOGRÁFICAS	
IV. La política exterior de Felipe Calderón hacia América del Norte:	111
Crisis interna y redefinición de fronteras	
<i>Arturo Santa Cruz</i>	
V. La política exterior de México hacia América Latina	149
en el sexenio de Felipe Calderón (2006-2012):	
Entre la prudencia política y el pragmatismo económico	
<i>Guadalupe González y Rafael Velázquez Flores</i>	
VI. Inercia institucional en un ambiente difícil:	195
Las relaciones de México con Europa durante la	
administración de Felipe Calderón (2006-2012)	
<i>Lorena Ruano</i>	
VII. La relación de México con China, de la política	223
del desconcierto al acercamiento diplomático	
<i>Romer Cornejo</i>	
VIII. México ante Medio Oriente durante el gobierno	247
de Felipe Calderón: ¿Pragmatismo o indiferencia?	
<i>Marta Tavuil</i>	
IX. La política exterior de México hacia África:	291
¿El fin de las medidas coyunturales?	
<i>Hilda Varela Barraza</i>	

TERCERA PARTE:

BALANCE POR ÁREAS TEMÁTICAS

eguridad en la política exterior de Calderón <i>Jorge Chabat</i>	317
'desmigratización' de la relación bilateral: nce de sexenio de Felipe Calderón <i>Jorge Durand</i>	343
ítica exterior y derechos humanos durante obierno de Felipe Calderón <i>Alejandro Anaya Muñoz</i>	365
política comercial de México durante el gobierno residente Felipe Calderón (2006-2012): nces y desafíos.....	389
<i>Luz María de la Mora</i>	
cooperación internacional para el desarrollo la política exterior del presidente Calderón <i>Juan Pablo Prado Lallande</i>	413
ónica de un declive anunciado: diplomacia cultural de México el sexenio de Felipe Calderón <i>César Villanueva Rivas</i>	443
xico como potencia media la política multilateral, 2006- 2012 <i>Olga Pellicer</i>	473
activismo en materia de cambio climático la búsqueda del reposicionamiento ernacional de México <i>Blanca Torres</i>	499
Conclusiones <i>Humberto Garza Elizondo, Jorge A. Schiavon y Rafael Velázquez Flores</i> laboradores.....	537 555

INTRODUCCIÓN

HUMBERTO GARZA ELIZONDO
JORGE A. SCHIAVON
RAFAEL VELÁZQUEZ FLORES

EN LA EJECUCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS se observan patrones de continuidad y cambio entre una administración y las anteriores. La política exterior de México no es la excepción. A primera vista, pareciera que la política externa ha sido más relevante para los gobiernos emanados del PRI (1929-2000) que para los gobiernos panistas (2000-2012), observándose una baja en la prioridad de la misma en los últimos 12 años. Una de las varias explicaciones que se pueden ofrecer sobre esta situación es que a los gobiernos del PAN les tocó en suerte un escenario internacional sensiblemente más complejo, más conflictivo y menos predecible que aquel que debieron enfrentar los gobiernos del PRI. Una segunda explicación es que, para los gobiernos de Vicente Fox (2000-2006) y Felipe Calderón (2006-2012), la alternancia en el poder y la transición a la democracia acararon buena parte de la atención del gobierno y dejaron muy poco espacio para la política externa.

En ocasiones se ha afirmado que la política exterior del PAN es más una *política exterior de gobierno*, mientras que la del PRI es más una *política exterior de Estado*, ya que los objetivos centrales de la segunda fueron permanentes y claramente definidos, además, de que contaba con una visión de largo plazo. La realidad es que, tanto en la política exterior del PRI como del PAN, se pueden encontrar elementos de estas dos categorías que coexisten en diferentes proporciones.

La política exterior de México durante los gobiernos del PAN (2000-2012) tiene características propias que la diferencian de la política exterior del PRI. Profundizando el análisis comparativo, la política exterior de Felipe Calderón también presenta diferencias con la de Vicente Fox. Asimismo, se advierten diferencias entre la política exterior del primero y la del gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000). En suma, siguiendo la tesis

XI. LA “DESMIGRATIZACIÓN” DE LA RELACIÓN BILATERAL: BALANCE DEL SEXENIO DE FELIPE CALDERÓN

JORGE DURAND

INTRODUCCIÓN

EL TEMA MIGRATORIO SIEMPRE HA OCUPADO un lugar privilegiado en la agenda bilateral y es uno de los ejes principales del accionar de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). La razón es simple: cerca de 12 millones de mexicanos (nacidos en México) viven en el vecino país y la comunidad de origen mexicano está compuesta por 20 millones adicionales, en total 31.8 millones de personas de origen mexicano para el año 2010.¹ Es por eso que el cuerpo consular se compone por 50 legaciones repartidas a lo largo y ancho de la Unión Americana.

Sin embargo, el presidente Felipe Calderón se propuso “desmigratizar” (*sic*) la relación bilateral, y lo logró. Que esto sea un logro de su sexenio es un asunto que debe discutirse y es el principal objetivo de este artículo que se compone de cuatro apartados. En el primero se discute someramente el viraje y las persistencias en cuanto a política migratoria entre los gobiernos de Vicente Fox y Felipe Calderón. En segundo término se examina la peculiar coyuntura del fenómeno migratorio a comienzos del sexenio, con el antecedente de las grandes marchas de protesta organizadas por los migrantes en Estados Unidos y la política expresa del presidente de dejar de lado la reforma migratoria para privilegiar al narcotráfico en la relación bilateral. En tercer lugar se examina la agenda global, la participación y posición de México en los principales foros internacionales, especialmente en el Foro Global de Migración y Desarrollo (FGMD). Posteriormente se analiza la coyuntura local y el surgimiento en el escenario político de la migración en tránsito y las nuevas adecuaciones legales para manejar el fenómeno. Finalmente se hace un análisis somero de la coyuntura a fin de

sexenio, el surgimiento de una nueva fase migratoria y el contexto en que ingresa al poder el presidente Peña Nieto.

MUDANZAS Y PERSISTENCIAS

En la política exterior de los gobiernos mexicanos se percibe un movimiento pendular de sexenio a sexenio en cuanto al tema migratorio. Sin ir lejos, durante el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000) la migración fue un tema tratado como en los gobiernos priístas anteriores, donde se aplicó la llamada "política de la no política". Fue en ese tiempo en que empezaron las operaciones de control fronterizo: bloqueo en El Paso y Guardián, en San Diego, y se empezó a construir en serio el muro fronterizo entre los dos países.

Durante el gobierno de Vicente Fox (2000-2006) se dio un viraje radical hacia el lado contrario. Se mostró un interés prioritario en posicionar el tema migratorio en la agenda bilateral. El canciller Castañeda empujó un acuerdo, mejor conocido como "la enchilada completa", que en otros términos significaba la reforma migratoria integral. Todo se vino abajo con el derrumbe de las Torres Gemelas y la consecuente vinculación del fenómeno migratorio con los temas de seguridad nacional y controles fronterizos.

Por su parte, durante el gobierno de Felipe Calderón (2006-2012) se da marcha atrás y desde los primeros días de su mandato se acuña una política diferente. El tema migratorio pasó a tercer o cuarto lugar en importancia y retomada de vez en cuando por los frecuentes incidentes fronterizos, donde el presidente alzaba la voz y se rasgaba las vestiduras. Eso en cuanto a la relación bilateral, pero a nivel global México pretendía colocarse en primer plano al asumir la presidencia del Foro Global de Migración y Desarrollo (FGMD) y plantear una política de "responsabilidad compartida" en el tema migratorio. Al mismo tiempo, resultó ser más notoria a nivel internacional la crisis humanitaria y de seguridad de los migrantes centroamericanos que atraviesan el país en tránsito hacia Estados Unidos.

El movimiento pendular de la política migratoria mexicana se manifiesta nuevamente en 2012, cuando el entonces candidato electo Enrique Peña Nieto a pocos días de asumir la presidencia visitó al presidente Obama, planteó respetuosamente la relevancia de encontrar una salida política a la migración irregular. En contraste con este vaivén sexenal de la política exterior mexicana sobre el tema migratorio, se manifiesta con cla-

ridad una continuidad con los programas de gobierno relacionados con la comunidad mexicana radicada en el exterior, mejor dicho en Estados Unidos, donde se concentra 98.6 por ciento de los residentes en el extranjero.² Todos los programas diseñados, algunos de ellos puestos en marcha desde el sexenio de Salinas (1988-1994), siguen en operación: Programa Paisano, Grupo Beta, Semáforo fiscal, 3x1, Comunidades en el exterior, Matricula consular, LME, etc., además de las múltiples acciones y programas de protección en la red consular.

Del mismo modo sigue en expansión la red de consulados mexicanos en Estados Unidos, que concluyó el sexenio con 50, el cuerpo consular más grande del mundo concentrado en un país. Durante el gobierno de Calderón se inauguraron los consulados de Anchorage, Boise y Little Rock en Estados Unidos y Leamington y Omaha en Canadá, en todos estos casos la razón fundamental radica en la presencia de trabajadores mexicanos residentes en el caso de Estados Unidos y temporales en el de Canadá.

El movimiento pendular no sólo es una peculiaridad mexicana, ya que en Estados Unidos también se percibe un cambio notable en la política migratoria desde el 11 de septiembre de 2001. La simpatía del presidente Bush ante un posible acuerdo migratorio se esfumó ese mismo día y no se habló del tema posteriormente. Por el contrario, las posiciones se endurecieron notablemente con la Ley Patriota y la creación del Department of Homeland Security (DHS). El principal propósito de Estados Unidos, durante la última década, ha sido sellar la frontera antes de acordar alguna solución al fenómeno migratorio irregular.

LA COYUNTURA MIGRATORIA EN 2006

Al sexenio del presidente Calderón le precedían dos sucesos relevantes que no se tomaron en cuenta para definir su política migratoria: en diciembre de 2005 se aprobó por mayoría, en la Cámara de Representantes de Estados Unidos, la reforma migratoria "The Border Protection, Anti-terrorism, and Illegal Immigration Control Act HR4437" promovida por el republicano James Sensenbrenner. La propuesta destilaba un marcado sentimiento antiinmigrante, por lo que se suscitaron marchas multitudinarias de protesta en más de 250 ciudades donde se movilizaron a cerca de tres millones de personas.³

² Instituto de los Mexicanos en el Exterior, *Estadística de los mexicanos en el exterior: Información general*, México, 2011, http://www.lme.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=166&Itemid=537&lang=es

³ Jorge Durand, "Once Again in Spring, Immigrants Tale to the Streets", *Migración y desarrollo*, número 8, 2007, pp. 103-120.

En uno de esos mítines, el 10 de abril de 2006 el senador Ted Kennedy dijo: "More than four decades ago near this place, Martin Luther King called on a nation, to let freedom ring. Freedom did ring and freedom can ring again. It's time for Americans to lift their voices now in pride for our immigrant's, past and in pride for our immigrant's future".⁴ Kennedy habló sobre una propuesta de reforma migratoria bipartidista que en ese momento contaba con el apoyo del senador McCain. Pero todo quedó en palabras, tras su muerte en agosto de 2006 y más adelante por el cambio de opinión y liderazgo de McCain que se vio presionado por el ala conservadora de su partido, mismo que tomó como una de sus banderas principales la lucha antiinmigrante.

Sin embargo, por primera vez en la historia, una ley migratoria fue derrotada en las calles por los migrantes irregulares y sus múltiples aliados: iglesias, sindicatos, organizaciones sociales, empresarios, políticos, líderes sociales, medios de comunicación hispanos, familiares de migrantes y simpatizantes. El rescoldo de la movilización popular no se apagó, pero en México se dejó de lado la política migratoria en la relación bilateral. Calderón marcaba sus diferencias con el gobierno de Fox y su prioridad fue la guerra contra el narcotráfico.

Otro elemento importante que apareció con claridad en la campaña presidencial es un doble discurso por parte del candidato y luego presidente panista. En sus mítines acuñó una frase que repitió hasta el cansancio y a voz en cuello: "Yo le digo a los americanos que no gasten tontería su dinero construyendo un muro que de todas maneras lo vamos a brincar".⁵ En estos discursos se percibe un tono duro al referirse a los Estados Unidos. Posterior a su aparición en la plaza pública, pasó por la embajada norteamericana el 10 de enero de 2006 a justificarse y pedir la comprensión de los vecinos del norte, aduciendo que no podía darse el lujo de perder ningún voto y que ese tema podía ser capitalizado por su oponente. El doblez salió a la luz cuando se publicaron las revelaciones de Wikileaks en *La Jornada*.⁶ De ese modo la política migratoria de Calderón se caracterizó por la retórica y alzar la voz de vez en cuando, en el entendido de que no era su interés polemizar, exigir o proponer algo a Estados Unidos, sino tranquilizar a la opinión pública nacional.

⁴ Senator Edward M. Kennedy Addresses an Immigration Rally on the National Mall in Washington, D.C., abril 10, 2006.

⁵ Jorge Durand, "Política migratoria: balance sexenal", *La Jornada*, sección Opinión, 2 de diciembre de 2012.

⁶ 06MEXICO255

Durante la visita del presidente Bush a Mérida, Yucatán (mayo de 2007), en su gira de despedida por América Latina el presidente Calderón se refirió al tema migratorio en dos planos distintos: la tradicional retórica oficial y las confidencias personales: "Soy originario de Michoacán, estado que ha sufrido la migración y el dolor de las familias y pueblos que se dividen. Queremos empleos para los mexicanos. Es la solución que nos conviene a todos". Y ante una posible reforma migratoria aseguró que respeta el derecho de Estados Unidos de decidir sobre su territorio, pero aclaró: "Puede ayudar más a detener la migración un kilómetro de carretera en Michoacán o en Zacatecas, que diez kilómetros de muro en Texas o en Arizona".⁷

Calderón plantea el tema migratorio como un asunto esencialmente doméstico, donde el problema es la separación de las familias, el objetivo es "detener" la salida de nacionales y la solución es el empleo. Al mismo tiempo, la reforma migratoria es un asunto doméstico de Estados Unidos y respeta sus posiciones. En el mismo contexto un periodista norteamericano cuestionó al entonces presidente sobre el estatus legal de sus parientes migrantes. Calderón respondió que "no sabía y que hacía años que no los veía". Pero afirmó: "si tengo parientes en Estados Unidos, lo que puedo decir es que son gente que trabaja y que respeta a este país, que paga impuestos a su gobierno, gente que cosecha las verduras que probablemente usted se come, gente que sirve los platos en restaurantes, gente que contribuye a la prosperidad de Estados Unidos".⁸

La delegación mexicana destacó como un éxito "que fuera Bush quien ahora generara expectativas en torno a una reforma migratoria, a diferencia de lo que ocurrió con la administración pasada". Es claro que poner el tema de la migración en tercer plano de la relación bilateral fue uno de los objetivos de esta administración y empezaba a convertirse en una práctica.⁹ El tema migratorio se consideraba un asunto de la prensa y de la inercia que venía del gobierno anterior, a Calderón le preocupaban otras cosas. El entramado relevante de la reunión en Yucatán fue el cambio de paradigma al colocar en el primer plano de la relación bilateral el tema de la seguridad y lucha contra el narcotráfico, de lo que trata la Iniciativa Mérida.

Según Velázquez y Schiavon, el presidente "Calderón aprovechó la oportunidad para plantearle a Bush la necesidad de fortalecer e incrementar la cooperación en materia de seguridad y, específicamente, en la

⁷ *El Universal*, 15 de marzo de 2007.

⁸ *El Universal*, 15 de marzo de 2007.

⁹ *La Jornada*, 14 de marzo de 2007.

cha contra el narcotráfico. Por un lado, el gobierno de Calderón buscó convencer a Bush de la corresponsabilidad de Estados Unidos en dicho fenómeno. Por otro lado, México solicitaba la cooperación de su cino para atender asuntos directamente relacionados con el tráfico deervantes que podían ser atacados desde Estados Unidos, como el tráfico de armas y precursores químicos. Fue en esa reunión donde se materializó la Iniciativa Mérida.¹⁰

En 2008 nuevamente se habla en la prensa del tema migratorio por la omesa de una reforma durante campaña del presidente Obama; esta forma no se dio ni se promovió más allá del discurso. En 2010 hubo otra oportunidad para discutir el tema con la propuesta de una reforma migratoria por parte de los senadores Schumer (D-NY) y Graham (R-SC), pero siquiera se preocuparon por presionar a todos los demócratas para que itaran, y se perdieron tres votos de su propio partido por ausencias en la itación.¹¹ Al respecto, se podría decir que si a México y a Calderón no les teresaba hablar sobre un posible acuerdo, a Obama menos.

La maquinaria política desmigratizadora realizó su trabajo y la prioridad fundamental en la relación bilateral se centró en la llamada guerra ntra el narcotráfico. Sin embargo, en la administración de Obama no compró el boleto y observó desde muy atrás cómo se daban los acontecimientos. Calderón asumió su política de seguridad como un asunto personal que se refleja claramente en su discurso: “vamos a vencer al crimen”, “si nos ven sacar la basura, es porque estamos limpiando la casa”.¹²

LA AGENDA GLOBAL

históricamente México ha jugado un papel relevante en la agenda global migración. El Programa Bracero, firmado inicialmente en 1942, que se negoció a lo largo de 22 años, siguió los lineamientos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre trabajadores migrantes, y México tuvo importantes contribuciones a la legislación internacional bre el tema, especialmente en cuestiones de discriminación y el salario ínimo agrícola.

¹⁰ Rafael Velázquez y Jorge Schiavon, *La iniciativa Mérida en el marco de la relación México-Estados Unidos*, CIDE, 2009 (Cuadernos de trabajo, núm. 186).

¹¹ Julia Preston, “2 Senators offer Immigration Overhaul”, *The New York Times*, 18 de marzo de 2010.
¹² Referencia a *Le Monde*, 23 de agosto de 2012, tomada de Rubén Aguilar y Jorge Castañeda, *Los del narco: el fracaso de una guerra*, México, México, Santillana, 2012.

El tema del bracerismo mexicano fue discutido en la V Asamblea de Naciones Unidas de 1950, en el contexto de las primeras escaramuzas de la Guerra Fría, cuando Gran Bretaña acusó a la Unión Soviética de que en su territorio se realizaban “trabajos forzados” y Polonia sacó a colación a los braceros mexicanos en Estados Unidos.¹³ El tema migratorio quedó pendiente en la agenda internacional durante el largo periodo que siguió al Programa Bracero, conocido como la fase indocumentada (1964-1986). En México se insistía en la pertinencia de llegar a un nuevo acuerdo o convenio de trabajadores temporales, pero el tema no era de interés para los vecinos del norte. Entonces se optó por relegar el asunto a un tercer plano y aplicar la llamada “política de la no política”, es decir, dejar las cosas como estaban. Al fin de cuentas los mexicanos podían cruzar fácilmente la frontera y encontrar trabajo.¹⁴ Posteriormente, en 1990, México fue uno de los principales impulsores de la convención internacional sobre protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familias, adoptada por la Asamblea General en su resolución 45/158 del 18 de diciembre de 1990. Convención que sólo ha sido firmada y ratificada por muy pocos países emisores de migrantes (38) y ninguno de los receptores.¹⁵

En esa misma dinámica México fue un participante activo del Foro Global de Migración y Desarrollo (FGMD) desde su primera reunión en Bélgica en 2007 y colabora en el *steering group* junto a otros países latinoamericanos: Brasil, Argentina y Ecuador. La presidencia del FGMD programada para 2010 estaba a cargo de Argentina pero a última hora declinó y México tomó la estafeta. Varias razones justificaron esta decisión, en primer lugar que el Foro se realizara en América Latina y en segundo término el interés particular de la Comisionada del Instituto Nacional de Migración (Inami), Cecilia Romero, que tenía acceso directo al presidente Calderón quien tomó la decisión final y la SRE tuvo que asumir la coordinación general y compartir honores y labores con el Inami.

El FGMD hace honor a su nombre, es un foro. Ahí los gobiernos participan de manera voluntaria para debatir y dialogar sobre el tema, pero sus conclusiones o propuestas no son de carácter vinculante. Se espera que

¹³ Pedro de Alba, *Siete artículos sobre el problema de los braceros*, México, edición del autor, 1954, pp. 251-283.

¹⁴ Jorge Durand, “De traidores a héroes. Políticas emigratorias en un contexto de asimetría de poder”, en Raúl Delgado Wise y Beatrice Knerr (coords.), *Contribuciones al análisis de la migración internacional y el desarrollo regional en México*, México, Universidad Autónoma de Zacatecas/Miguel Ángel Porrúa, 2005, pp. 15-38.

¹⁵ UNESCO, *Kit Informativo: La convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de los migrantes*, 2003, <http://unesdoc.unesco.org/imagetw/0014/0001435/143557n.pdf>

n el "Diálogo de Alto Nivel sobre Migración y Desarrollo" que organiza la Asamblea General de las Naciones Unidas en su 68ª sesión de 2013, se plantean pautas concretas para definir políticas migratorias de los Estados miembros con respecto a los trabajadores migrantes.

Al asumir la presidencia del FGMD, México tuvo la posibilidad de influir en la agenda y ganar ciertas posiciones. En primer lugar condicionó que formaran parte de la Troika, un representante de México por América Latina y otro por el continente africano. Hasta entonces la Troika estaba conformada por un suizo, una australiana y un canadiense (todos proveedores de países receptores) con estrechas relaciones con sus países de origen y determinado grupo de asesores externos. Esta medida le dio cierto equilibrio y mayor injerencia a México en las decisiones, los documentos de trabajo, la relación con el grupo paralelo de Friends of the Forum, del que forman parte la mayoría de los países. Por otro lado, México pudo plantear una relación diferente con las organizaciones participantes de un foro paralelo de Jornadas de la Sociedad Civil en el que participan múltiples actores relacionados de alguna manera con el tema migratorio: organizaciones no gubernamentales, iglesias, sindicatos, empresarios, académicos, entre otros, y sus familias.¹⁶

Finalmente, se tomó en cuenta un tercer foro externo al FGMD, que agrupaba la disidencia bajo el paraguas institucional de Acción Global de los Pueblos (AGP) y en alianza directa, en México, con la Red Internacional de Migración y Desarrollo.¹⁷

En el documento conceptual del cuarto FGMD propuesto por México se dejó de lado el tema de los derechos humanos de los migrantes, que se había convertido en un camino sin salida y planteó el tema de las "Alianzas para la migración y el desarrollo humano: prosperidad compartida y responsabilidad compartida". El concepto de desarrollo humano, acuñado y aceptado por Naciones Unidas, facilitaba la discusión y la responsabilidad compartida que se ha tenido a lo largo de los años en la relación bilateral con Estados Unidos. Por otra parte, en las mesas de trabajo se planteó por primera vez el tema de la migración irregular, que había sido sistemáticamente dejado de lado. Otro tema que se consolidó como un eje central

¹⁶ Para el tema de las Jornadas de la Sociedad Civil en el FGMD, véase Cecilia Imaz, "La sociedad civil ganizada en la construcción de un marco internacional sobre migración y desarrollo", en Carlos Arellano y Rafael Velázquez, *Perspectivas migratorias II. La agenda pendiente de la migración*, México, CIDE, 2012, pp. 49-101.

¹⁷ Véase planteamientos presentados en ACP en Raúl Delgado Wise, Humberto Márquez y Héctor Acatecas, "Seis tesis para desmitificar el nexo entre migración y desarrollo", *Migración y desarrollo* (Acatecas), núm. 12, 2009, pp. 27-53.

en las deliberaciones del foro fue el de la "coherencia política e institucional"¹⁸, que se refiere a los acuerdos políticos entre las dependencias vinculadas al tema migratorio a nivel interno y la coherencia entre lo que se exige al país de destino y las prácticas que se realizan en el país de origen.

Como segunda premisa el FGMD proponía establecer alianzas en el tema de migración y desarrollo, por lo que resulta pertinente partir de los datos y los contextos donde pueden establecerse estas alianzas: 40% de los flujos a escala mundial se dan entre países vecinos, y otro tanto a escala regional (35 por ciento). Sólo una cuarta parte (25 por ciento) se dirige de las naciones en desarrollo a las desarrolladas.¹⁹

Sin duda avances como los medios de comunicación facilitan la emigración a largas distancias; aun así cerca de la mitad del flujo se mueve en distancias cortas, aprovechando las ventajas comparativas y cambiantes que posibilitan los contextos fronterizos.

Por esta realidad incuestionable es pertinente y urgente establecer negociaciones bilaterales entre países vecinos. Por una parte se debe reconocer la existencia de los flujos migratorios fronterizos, que con frecuencia por ser ancestrales o considerarse tradicionales no son tomados en cuenta en las negociaciones bilaterales. Es a partir del reconocimiento explícito de la existencia, relevancia e historicidad de estos flujos que se puede trabajar en posibles alianzas bilaterales para una migración más segura, regular y ordenada.

En ese sentido los documentos del FGMD (2010) consideraron una "buena práctica" el avance de México en el proceso de regularización de la migración trasfronteriza, de visitantes locales para el caso de Belice y de trabajadores agrícolas para el caso de Guatemala. Es un proceso lento y todavía inacabado de regularización que tiene sus orígenes en 1997 y que cobró una nueva dimensión durante el sexenio del presidente Calderón, porque se otorgan, en teoría, derechos plenos a los migrantes y sus familias (salud, educación) y se descriminaliza la migración irregular.²⁰

Mientras en el FGMD se discutían estos temas, en Arizona se aprobaba la ley SB 1070, en la que culmina la ofensiva antiinmigrante desatada por la derecha en Estados Unidos. El punto más controvertido de la ley fue el de autorizar a la policía local a pedir documentos a una persona de la que se pudiera sospechar o considerar que estaba en situación irregular. La ley

¹⁸ Véase los documentos del IV FGMD, <http://www.gfmd.org/en/docs/mexico-2010>

¹⁹ FGMD, "Partnerships for More Regular and Protected Migration", Background paper, Round Table 1, Sesión 1.1., 2010, <http://www.gfmd.org/en/docs/mexico-2010el>

²⁰ Instituto Nacional de Migración, *Propuesta de política migratoria integral en la frontera sur de México*, México, Secretaría de Gobernación, 2006.

se calificó como “discriminatoria” por José Miguel Insulza, Secretario General de la OEA, y como un nuevo *apartheid* por diferentes organizaciones civiles. En México, el presidente Calderón argumentó que “dichas políticas atentan contra los derechos humanos”.²¹

Paradójicamente, en México se aplicaba la misma política, ya que los funcionarios del Instituto Nacional de Migración (Inami) estaban autorizados para detener a cualquier persona y solicitarle documentos, simplemente por una sospecha o presunción de que fueran indocumentados en el territorio nacional. No obstante, el gobierno mexicano se sumó a la demanda de la administración Obama en contra de la ley, bajo la figura de “amigo de la corte” (*amicus curiae*) junto con otros gobiernos latinoamericanos. El argumento del gobierno mexicano se centró en que la ley SB 1070 pretendía crear un esquema migratorio distinto al de la legislación federal, lo que incidía negativamente en las relaciones bilaterales.²²

Más allá de las negociaciones, la organización del FGMD y el funcionamiento general seguía su marcha a pesar de las contradicciones que en nada reflejaban el principio de coherencia política e institucional entre las dependencias involucradas. Las tensiones entre la SRE y el Inami fueron constantes. En un primer momento se decidió que la SRE coordinara el *steering group* y el Inami se encargara del grupo paralelo de otros países en Friends of the Forum, pero no fue posible. El excesivo protagonismo de algunos funcionarios del Inami y su falta de fogueo y tablas a nivel internacional dejaron algo que desear.

Por su parte el Inami tenía serias contradicciones y preocupaciones con el grupo independiente agrupado en ACP, mientras que el secretario de Relaciones Exteriores Gómez Robledo departía tranquilamente con ellos. Tan es así, que la conferencia inaugural de ACP estuvo a cargo del subsecretario, lo que reveló buen manejo político de su parte. Sin embargo, el mismo Gómez Robledo que inauguró la conferencia opositora de ACP y era presidente, al mismo tiempo, del FGMD, renunció a su cargo última hora y dejó huérfano al Foro, con un presidente sustituto. La reunión fue muy simple: en esos mismos días se celebraba la XVI Conferencia Internacional sobre Cambio climático en Cancún, lo que era de prioridad absoluta para el presidente Calderón.

El cruce de fechas y funcionarios afectó también la agenda presidencial. Calderón inauguró la reunión de la Sociedad Civil y dejó a su esposa a cargo de inaugurar el Foro gubernamental, lo que no dejó de llamar la

²¹ *La Jornada*, 26 de abril de 2010.

²² Para mayor información sobre la posición de México y las medidas adoptadas en torno a la SB 1070 consultar: <https://portal.sre.gob.mx/eus/pdf/AcciondelGobiernoMexicoanteLat.es5b1070vers3.pdf>

atención. Este no fue el único cambio, antes había tenido que renunciar la Comisionada del Inami Cecilia Romero (15 de septiembre 2010), una de las principales promotoras de que el FGMD se desarrollara en México, por los trágicos sucesos de San Fernando y el asesinato de 72 migrantes.

LA AGENDA NACIONAL

En efecto, mientras que en Ginebra se ultimaban los detalles finales de la organización del FGMD, en México la coyuntura migratoria explotaba en mil pedazos. En un rancho de Tamaulipas, el 23 de agosto de 2010, se encontraron 72 cadáveres de migrantes en tránsito: 21 hondureños, 14 salvadoreños, diez guatemaltecos, un ecuatoriano (sobreviviente) y cuatro brasileños, de los cuales 58 eran hombres y 18 mujeres. El escándalo rebasó las fronteras y fue noticia de primera plana en los principales diarios.²³

Los migrantes viajaban de Ciudad Victoria a Matamoros, para intentar el cruce hacia Estados Unidos. Desde hacía varios años (2006) el secuestro de migrantes fue denunciado en numerosas ocasiones. Incluso en un informe de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) de 2009 se señaló que se habían reportado 9 758 casos en los últimos seis meses.²⁴

En un segundo informe de la CNDH sobre el secuestro de migrantes se perfecciona la metodología de registro y sistematización de la información y se proporcionan datos alarmantes. En 9 por ciento de los casos registrados se denuncia colusión de alguna autoridad, sea esta municipal, estatal, federal o del Inami. En cuatro largos años, de diciembre de 2006 a junio de 2010 la “Unidad Especializada de Investigación de Secuestros de la Procuraduría General de la República (PGR), que forma parte de la Estrategia Nacional Integral para el combate al secuestro, inició tres investigatorias relacionadas con personas migrantes”. En otro apartado se menciona que “de enero de 2009 a abril de 2010, se realizaron 17 operativos para liberar a migrantes víctimas de secuestro privados de su libertad, 16 por parte de Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena), en Baja California, Chiapas, Tamaulipas, Tabasco y Veracruz poniendo en libertad a 486 víctimas y otro operativo por parte de la Policía Federal, en Reynosa, en la que rescataron a 29 migrantes”. Es de llamar la atención el contraste entre las cifras de la PGR y las de la CNDH, y por otra parte la labor realizada

²³ Véase una amplia selección de textos sobre la masacre de San Fernando en <http://72migrantes.com/acomos.php>

²⁴ CNDH, *Informe del Estado mexicano sobre secuestro, extorsión y otros delitos cometidos contra personas migrantes en tránsito por territorio mexicano*, México, CNDH, 2010.

or la Sedena y la poca participación de las policías federales y locales. Del lado de Tamaulipas la CNDH no obtuvo ninguna respuesta cuando solicitó información sobre secuestros a migrantes.²⁵

El caso del secuestro formaba parte de la rutina para las autoridades y la realidad cotidiana para los migrantes. Por mucho o poco que se hiciera, no se resolvía el problema. Los 72 cadáveres fueron una bomba más en el panorama general y motivo de escándalo internacional, por lo que accionaron las autoridades y hubo presión constante desde diversas organizaciones de la sociedad civil, la prensa, las víctimas y sus familiares.

El presidente Calderón se vio obligado a hablar del tema. En su discurso pronunciado en el FGMD se refirió al trabajo realizado para capturar a algunas personas involucradas en los hechos y luego afirmó: "Puedo asegurarle al mundo que estamos llevando y seguiremos adelante con las investigaciones, hasta las últimas consecuencias, porque no nos detendremos con haber detenido únicamente a una buena parte de los responsables, sino hasta agotar, precisamente, la persecución de todos estos iminales".²⁶

Nueve meses después de la masacre de 72 migrantes, se descubre que el secuestro en San Fernando seguía su curso normal. El 24 de abril de 2011 la compañía de autobuses Omnibus de México reportaba nuevamente el secuestro de pasajeros que viajaban en sus unidades en el mismo municipio de San Fernando. En efecto, el 1 de abril las pesquisas policiales portaron el macabro descubrimiento de varias fosas clandestinas con 33 cadáveres, muchos de ellos migrantes y viajeros de origen mexicano.²⁷

El nuevo escándalo terminó con la captura de Martín Estrada Luna, alias "El Kilo", responsable regional de los Zetas y su novia Sarai Fabiola Díaz, alias "La Muñeca", a quien la entregó personalmente su madre. También se capturó a Edgar Huerta, alias "El Wache", ex soldado de Michoacán, todos ellos directamente involucrados en la masacre. Finalmente, dos años después, el 9 de octubre de 2012, la prensa nacional reportó la captura de Salvador Martínez Escobedo, alias "La Ardilla", principal responsable de los trágicos sucesos de San Fernando.

La masacre de San Fernando fue el empujón final para que se promoviera al Congreso una ley de migración que ya tenía varios años en gestación. Desde 2004 se plantea, en el Centro de Estudios Migratorios del

²⁵ CNDH, *Informe especial sobre secuestro de migrantes en México*, México, CNDH, 2011.

²⁶ Intervención del presidente Calderón durante el acto de inauguración del FGMD en Puerto Ixtla, Jalisco, diciembre de 2010.

²⁷ Jorge Durand, "San Fernando, otra vez", *La Jornada*, <http://www.jornada.unam.mx/2011/02/24/opinion/015a1p01>

Inami, la pertinencia de una reforma. Un primer documento elaborado por Ernesto Rodríguez Chávez fue retomado con interés por la Comisión de Inami, Cecilia Romero, y se procedió a darle sustento jurídico a lo que sería una reforma integral a la Ley de Población que comprendiera el fenómeno en su conjunto, tanto la emigración como la inmigración, el tránsito y el retorno.

Sin embargo, debido a la urgencia de dar respuesta política al tema del secuestro a migrantes, se dejó de lado la emigración, que debió ser negociada a fondo con la Secretaría de Relaciones Exteriores. La ley de migración promulgada el 25 de mayo de 2011, un mes después del descubrimiento de la segunda masacre de San Fernando, ha sido calificada propiamente como una ley de extranjería; está lejos de ser una ley migratoria.

La citada ley se discute en medio del debate político y la presión de diversas organizaciones de la sociedad civil y personalidades como el padre Solalinde, de la Casa Migrante Hermanos en el Camino, en Oaxaca, quien denunció pública y sistemáticamente el secuestro. La presión para que la ley se basara en el respeto a los derechos humanos de los migrantes fue muy fuerte y dejó una impronta en el texto final.

El debate central se dio en torno a la posibilidad de otorgar una "visa de tránsito" a los migrantes centroamericanos, propuesta que asumieron algunos diputados. Otro tema candente fue el de las atribuciones del Inami para solicitar el apoyo de la fuerza pública. Por otra parte, la ley le otorga a la SRE la facultad para que los cónsules sean autoridad migratoria y no sólo auxiliar. Hubo un avance notable en la simplificación administrativa y se dejó en 22 el número de trámites, cuando antes eran sesenta. Igualmente, las visas se simplificaron, antes existían cuarenta modalidades y ahora sólo son tres tipos de visa: visitantes, temporales y permanentes en siete modalidades. Se flexibilizan los plazos y es posible otorgar visas con una vigencia de diez años. Finalmente, la Ley de Migración fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de abril de 2011²⁸ y ha sido evaluada positivamente por el avance que suponía. No obstante, se dejó la batalla final para la redacción del reglamento, que fue publicado en el último mes del sexenio de Calderón, después de una complicada labor de conciliación y negociación que estuvo a cargo del subsecretario Gustavo Mohar.

²⁸ Véase texto de la Ley de Migración en el *Diario Oficial de la Federación*, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/AMigren.pdf>

Otros avances legislativos relevantes del sexenio fueron la Ley de refugios y protección complementaria publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de enero de 2011 y la Ley general para prevenir, sancionar y erradicar los delitos en materia de trata de personas y para la protección y asistencia a las víctimas, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de junio de 2012.

Estos tres instrumentos legales eran tarea pendiente y resuelven de manera parcial cuestiones relacionadas con el tema migratorio. La emigración, que tradicionalmente ha quedado en el limbo, continúa aplazada desde la Ley General de Población de 1973 que define textualmente la política emigratoria en los siguientes términos: "Restringir la emigración de nacionales cuando el interés nacional así lo exija" (artículo 3, numeral VIII).

NUEVA FASE MIGRATORIA

Los ritmos de la migración mexicana suelen cambiar cada veinte años aproximadamente. La cadencia la marcan las reformas legislativas norteamericanas a las leyes migratorias o las coyunturas económicas, sean éstas de auge o de crisis. Desde el lado de los migrantes es necesario entenderlas como demanda urgente de trabajadores o contracción del mercado y las consecuentes deportaciones. La secuencia de fases migratorias se remonta a principios del siglo Xx con la fase inicial del enganche (1900-1920), luego la era de las grandes deportaciones (1921-1941) que corresponde a una etapa de recesión que llega a su punto más álgido con el *crack* de 1929. Después viene un período de apertura con el Programa Bracero, que va de 1942 a 1964. Le sigue una fase de reflujo y control migratorio conocida como la era indocumentada (1965-1986). Finalmente, en 1986 se da nuevamente una apertura con una ley de amnistía y un programa especial para trabajadores agrícolas (IRCA) que permite la legalización de 2.3 millones de mexicanos.²⁹

Esta última fase se caracteriza por una doble dinámica: a consecuencia de la legalización se incrementaron los procesos de reunificación familiar (formales e informales), aumentaron notablemente las naturalizaciones y se generó el asentamiento definitivo y familiar en Estados Unidos. Paralelamente se desató un flujo masivo de migrantes irregulares, se incrementaron los costos y los riesgos del cruce fronterizo debido a la mi-

²⁹ Jorge Durand, *Más allá de la línea*, México, Comaculta, 1994.

litarización de la frontera y la política disuasiva por parte del gobierno norteamericano, lo que resulta en estancias más prolongadas; los migrantes no regresan y se incrementa el volumen total que se queda en el otro lado.

El ritmo de crecimiento de la población mexicana en Estados Unidos era realmente explosivo, a partir de 1960 la población migrante se duplica cada década y sólo a partir del año 2000 se percibe un decrecimiento que representó 21.8 por ciento para toda la década (véase el cuadro XI.1).

CUADRO XI.1

Población mexicana total radicada en Estados Unidos por décadas

Año	1960	1970	1980	1990	2000	2010
Total	575 902	759 711	2 199 221	4 298 014	9 177 487	11 746 539

Fuente de 1960 a 1970, <http://www.census.gov/population/www/documentation/twps0029/tab03.html>

Fuente 2000: <http://www.census.gov/population/www/documentation/twps0081/twps0081.pdf>

Fuente 2010: http://www.pewhispanic.org/files/2012/02/PHC-2010-FB-Profile-Final_APR-3.pdf

El resultado final es una comunidad migrante bipolar. Por una parte, hay migrantes legales, integrados, muchos de ellos naturalizados, con buenos trabajos, que pueden viajar libremente y venir de visita o vacaciones a México. Por otro lado, migrantes irregulares, familias mixtas con hijos nacidos en México y otros en Estados Unidos (unos con derechos y otros sin ellos), que deben competir en un mercado de trabajo saturado y de bajos salarios, se sienten perseguidos, no pueden viajar al interior de Estados Unidos, no tienen licencia de manejo y no pueden regresar a México.

Esta fase ha sido realmente complicada y se dieron muchos eventos relevantes. En 1993 y 1994 con las operaciones Bloqueo y Guardián inició el proceso de militarización de la frontera y el cambio en las rutas migratorias. En 1996 se promulga otra reforma (IRAIRA), que quita derechos a migrantes y residentes y otorga facultades a los estados para intervenir y legislar en asuntos migratorios. Con el ataque terrorista de 2001 el tema migratorio pasa a ser parte de la agenda de seguridad nacional y la frontera se torna un factor clave de la política antiterrorista. En 2003, con Bush, el muro empieza a crecer y en el interior se incrementan las redadas en los centros de trabajo.

En 2005 se propone la Ley Sensenbrenner, de claro corte antiinmigrante, y da como respuesta la salida masiva a las calles de cerca de tres millones de personas, que le cierran el paso a la ley en 2006. Pero entre los legisladores se cancela la posibilidad a toda reforma migratoria y con leyes secundarias va en incremento el control fronterizo y la persecución dentro de Estados Unidos. El conservadurismo de mano dura superó ampliamente al bando de los conservadores compasivos que están abiertos a discutir el tema y buscar opciones.³⁰

La fase bipolar, que comenzó en 1986 concluyó en 2007, durante el primer año de la administración del presidente Calderón, momento en que la migración mexicana llegó a su tope máximo con doce millones de migrantes nacidos en México, de los cuales siete millones eran indocumentados. En 2008 la tendencia se revierte, baja claramente por cinco años consecutivos (gráfica XI.1). Hasta el punto en que se estima que se ha llegado a un saldo migratorio cero. Es decir que las entradas subrepticias, que se siguen dando, se compensan con las deportaciones.

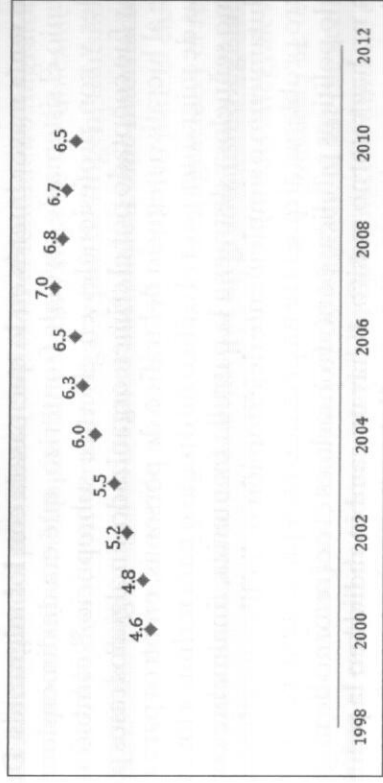
Este tema, del saldo migratorio cero, fue capitalizado por Felipe Calderón, al destacar que uno de los factores que posiblemente influyó en la baja del flujo fueron las mejores condiciones económicas en México. Este punto fue precisamente el más controvertido del artículo que apareció en *The New York Times*, el 7 de julio de 2011. Sin embargo, su peculiar interpretación refleja precisamente una clara tendencia a retomar el tema migratorio para hacer política interna y no para resaltar un contexto en el que ya no se justifica una política antiinmigrante, en donde los mexicanos han resultado ser los más perjudicados. Las deportaciones de mexicanos "criminales" desde el interior de Estados Unidos representan a 75.8 por ciento y de los no criminales a 70.5 por ciento, cuando la tasa de irregularidad de los mexicanos es cercana a 55 por ciento.³¹

³⁰ Jesús Velasco Grajales, "Acuerdo migratorio. La debilidad de la esperanza", en Humberto Garza (ed.), Jorge A. Schiavon y Rafael Velázquez (coords.), *Paradigmas y paradojas de la política exterior de México, 2000-2006*, México, El Colegio de México / CIDE, 2010.

³¹ Rafael Alarcón y William Becerra, "¿Criminales o víctimas? La deportación de migrantes mexicanos de Estados Unidos a Tijuana Baja California", *Norteamérica*, año 7, núm. 1, 2012, pp. 125-148.

GRÁFICA XI.1

Tendencia decreciente de la migración irregular mexicana 2000-2010



Fuente: Passel et al., Pew Hispanic Center, 2012.

El año 2008 empezó la nueva fase migratoria de manera paralela al primer gobierno de Barack Obama y a los primeros años del gobierno de Calderón. Es una etapa que todavía está por definirse, pero el detonador para el cambio lo marcó el declive de la migración mexicana y la crisis económica que se inició en 2008 en Estados Unidos y repercutió de manera global, especialmente en Europa. La crisis es sin duda un factor clave, pero no el único.

Con Obama se agudiza la persecución a migrantes, las deportaciones al interior y se multiplican los centros de detención. Para 2009 hubo otra reforma legal y se promulgó la nefasta 287g, que procura fondos a los estados y los condados para instalar centros de detención de migrantes y permite realizar convenios entre la migra (ICE) y las policías locales para detener personas sin documentos.

La crisis económica y el incremento en el desempleo fueron el combustible ideal para el lanzamiento de una campaña antiinmigrante. De nada valieron las cifras y los datos duros que empezaban a difundirse, afirmando que la migración mexicana no sólo se detuvo, sino que tenía una baja significativa. Tampoco hubo mayor trabajo diplomático por la parte mexicana para señalar que la presión emigratoria y demográfica había descendido notablemente. En ese contexto se acentúan las políticas antiinmigrantes a lo largo y ancho de Estados Unidos, como la Ley Arizona y sus réplicas en Alabama, Utah, Carolina del Norte y otros estados. Si bien estas leyes han sido matizadas por la Corte Federal, sigue en marcha un discurso doméstico en contra de los llamados "ilegales".

Como se mencionó anteriormente, la preocupación fundamental del gobierno de Calderón se centró en el tráfico de armas desde Estados Unidos; no tenía mayor interés en lo que pasara con los migrantes. Durante sexenio el sistema de coyotaje fronterizo, que era de dimensiones considerables y con profesionales en el cruce subrepticio,³² cambió radicalmente y fue cooptado por el crimen organizado, en algunos casos para desviarse al lucrativo negocio del tráfico de personas, en otros para utilizar rutas de migrantes para el tráfico de drogas o para utilizar a los migrantes como señuelos y distraer a la patrulla fronteriza, finalmente con fines reclutamiento o simplemente de extorsión.

Otro problema al que se le ha prestado muy poca atención y no se han finido políticas públicas para afrontarlo es el del retorno de migrantes, bien no hay retorno masivo, sí hay un cambio radical en la política migratoria norteamericana que ya no sólo privilegia el control fronterizo y la deportación inmediata y voluntaria (*catch and releases*), sino que ha empezado a deportar desde el interior de Estados Unidos. Si bien la administración de Obama señala que su política se enfoca a deportar criminales, la práctica se deporta a la mayoría por faltas administrativas o menores, en el agravante de que muchos de ellos llevan años o décadas en Estados Unidos, tienen familia y han roto vínculos con sus comunidades.³³ El caso de las familias que regresan forzadas porque se deporta al jefe o jefa de familia, en muchas ocasiones es dramático, especialmente para los niños y deben integrarse al sistema escolar y para los que no se han previsto algunas medidas para acogerlos y ayudarlos a incorporarse debidamente. Mientras en países como Ecuador, Colombia y Perú se han emitido leyes que apoyan la reinserción de los migrantes deportados, en México aplican las mismas medidas, cuando la situación ha cambiado radicalmente.

En efecto, la percepción general del público es que el presidente Calderón dejó abandonados a los migrantes. Mitofsky lo constata por medio de una encuesta a fin de sexenio: "A lo largo del sexenio la 'salud', la 'educación' y la 'seguridad' fueron áreas donde más se le reconoce trabajando por el contrario a Felipe Calderón se le ve lejano a la 'protección de los migrantes', de la 'disminución de la corrupción' y del 'control de la inmigración'".³⁴

³² David Spencer, *Clandestine Crossings, Migrants and Coyotes on the Texas-Mexico Border*, Ithaca, Cornell University Press, 2009.

³³ Rafael Alarcón y William Becerra, *op. cit.*

³⁴ Consulta Mitofsky, "México: evaluación final de Felipe Calderón", *Boletín semanal*, año 9, número diciembre de 2012.

CONCLUSIONES

Durante el sexenio del presidente Calderón el fenómeno migratorio mexicano adquiere una cuádruple dimensión y deja de ser únicamente un país emisor. México se convierte en lugar y país de origen, tránsito, destino y retorno de flujos migratorios tanto nacionales como internacionales. El ajuste a esta nueva situación se dio a nivel legislativo para el caso de la inmigración y el tránsito, pero se dejó de lado la emigración y el retorno. En ese sentido el sexenio se caracteriza por un gradualismo legislativo, en el que resulta muy difícil, no imposible, asumir reformas integrales. Se esperaba una reforma a la vetusta Ley General de Población y se terminó con una ley de extranjería, titulada Ley de Migración. En ese sentido es posible que el cambio de tres secretarios de Gobernación durante el sexenio, con sus respectivos reacomodos a nivel de subsecretarías, haya influido en las marchas y contramarchas y dilaciones que tuvieron como resultado una reforma parcial.

La migración en tránsito, si se toman en cuenta como indicadores las deportaciones que realiza el Inami, llegó a su pico máximo en 2005, con cerca de 250 mil remociones y de ahí empezó a declinar hasta 50 mil casos en 2010. Justo en el momento de menor relevancia estadística del flujo migratorio en tránsito explota la situación con la masacre de San Fernando. Ciertamente las autoridades no atendieron el tema de la extorsión y el involucramiento del crimen organizado en el tráfico de personas; éste es uno de los principales estigmas del sexenio y que pasará a la historia como uno de los peores momentos para la migración en tránsito por el territorio mexicano. Es un caso comparable con Acteal durante el mandato del presidente Zedillo.

Al mismo tiempo, uno de los principales logros del sexenio de Calderón fue desdramatizar la migración irregular y centrar el manejo del fenómeno social basado en derechos. Falta mucho por avanzar, por educar y profesionalizar a las autoridades y funcionarios correspondientes, pero ya existe un marco legal al cual sujetarse.

La reforma migratoria se gesta en el Centro de Estudios Migratorios del Inami y se propone desde esa instancia a los legisladores. Pero es a partir de un equipo transdisciplinario de sociólogos, antropólogos, demógrafos, politólogos y abogados donde se concibe y estructura el proyecto. Más adelante la propuesta de ley se consensó con un consejo consultivo del Inami amplio y plural y finalmente se llevó a las cámaras. Fue en la coyuntura de la masacre de San Fernando donde se complicó el debate y finalmente se tuvo una perspectiva crítica de la ley que influía de alguna

anera en el reglamento. Lo que resulta rescatable es precisamente la profesionalización del Centro de Estudios Migratorios que ha pasado a la Unidad de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación.

Por razones de espacio se ha dejado de lado en este balance el tema onterizo, pero no deja de llamar la atención que durante el sexenio se eron varios incidentes de disparos desde el lado norteamericano al mecano con consecuencias fatales. Esta escalada violenta por parte de la atrulla fronteriza fue manejada con prudencia, quizá excesiva, por parte el gobierno mexicano, dado que al menos en uno de los casos fue evidente que se lanzaban piedras desde el lado mexicano a las que se respondieron con balas. No obstante, esto no sucedía anteriormente y pone de manifiesto un foco de conflicto y tensión en la línea fronteriza.

El fenómeno migratorio es dinámico por naturaleza, multifacético y ambiente, por lo que es indispensable monitorearlo de cerca y adecuar is políticas públicas de manera flexible y acorde con las circunstancias. lo es posible definir políticas migratorias a largo plazo, pero es necesario abajar a corto y mediano plazo, tomando en cuenta principios fundamentales que deben permanecer inalterables.

EXERCICIO DE PROSPECTIVA

En su primer año de gobierno, Enrique Peña Nieto plantea su relación on Estados Unidos a partir de lo que se ha llamado una política "sin estrilencias". Ni siquiera las revelaciones del disidente Edward Snowden obre el espionaje sistemático por parte de Estados Unidos lograron sacar le sus casillas y de esta posición mesurada al nuevo gobierno. Según esto, el espinoso asunto se resolvió con una conversación entre los presidentes y a promesa de que habría una investigación en curso. Una diferencia más en la manera de encarar ciertos problemas diplomáticos con Brasil, donde "la estridencia" parece haber sido la opción elegida, por Dilma Rousseff que canceló una visita programada con el presidente Obama y habló claro y duro sobre el asunto en una conferencia de Naciones Unidas.

En el campo migratorio, se plantea dejar atrás cualquier tentación de realizar algún tipo de lobby e influir de alguna manera en una reforma, que sin duda es crucial para los seis millones migrantes mexicanos irregulares, pero que se considera oficialmente como un asunto interno y exclusivo del país vecino. Ni siquiera hubo una reacción de protesta o indignación ante la propuesta inicial del senado de terminar la construcción del muro divisorio y duplicar el número y recursos de la patrulla fronteriza.

Al parecer la estridencia es un calificativo que se debe aplicar al gobierno de Vicente Fox, muy proactivo en el tema migratorio, pero también el PRI de antes de la alternancia solía ser estridente y de vez en cuando se rasgaba las vestiduras, para consumo interno y refrendar una política nacionalista. Si el tema del espionaje y la reforma migratoria no han movido de su lugar al gobierno, este parece ser el camino marcado para todo el sexenio.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, Rubén y Jorge Castañeda, *Los saldos del narco: el fracaso de una guerra*, México, Punto de Lectura, 2012.
- Alarcón, Rafael y William Becerra, "¿Criminales o víctimas? La deportación de migrantes mexicanos de Estados Unidos a Tijuana Baja California", *Norteamérica*, año 7, núm. 1, 2012.
- Calderón, Felipe, "Intervención del Presidente Calderón durante el acto de inauguración del FGMD en Puerto Vallarta, Jalisco, diciembre 2010", <http://www.presidencia.gob.mx/prensa/discursos/>
- Consulta Mitofsky, "México: evaluación final de Felipe Calderón", *Boletín semanal*, año IX, núm. 458, diciembre de 2012.
- CNDH, *Informe del estado mexicano sobre secuestro, extorsión y otros delitos cometidos contra personas migrantes en tránsito por territorio mexicano*, México, CNDH, 2010.
- _____, *Informe especial sobre secuestro de migrantes en México*, México, CNDH, 2011.
- De Alba, Pedro, *Siete artículos sobre el problema de los braceros*, México, edición del autor, 1954.
- Delgado Wise, Raúl, Humberto Márquez y Héctor Rodríguez, "Seis tesis para desmitificar el nexo entre migración y desarrollo", *Migración y desarrollo*, Zacatecas, núm. 12, 2009.
- Durand, Jorge, *Más allá de la línea: patrones migratorios entre México y Estados Unidos*, México, Conaculta, 1994.
- _____, *Braceros. Las miradas mexicana y estadounidense. Antología 1945-1964*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2007.
- _____, "Once Again in Spring: Immigrants Tale to the Streets", *Migración y desarrollo*, núm. 8, 2007.
- _____, "San Fernando, otra vez", *La Jornada*, <http://www.jornada.unam.mx/2011/04/24/opinion/015a1pol>

_____, "De traidores a héroes. Políticas migratorias en un contexto de asimetría de poder", en Raúl Delgado Wise y Beatrice Knerr (coords.), *Contribuciones al análisis de la migración internacional y el desarrollo regional en México*, México, Universidad Autónoma de Zacatecas / Miguel Ángel Porrúa, 2005.

Garza, Humberto (ed.), Jorge A. Schiavon y Rafael Velázquez (coords.), *Paradigmas y paradojas de la política exterior de México. 2000-2006*, México, El Colegio de México / CIDE, 2010.

Instituto de los Mexicanos en el Exterior, "Estadística de los mexicanos en el exterior. Información general", México, 2011, http://www.ime.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=166&Itemid=537&lang=es

Imaz, Cecilia, "La sociedad civil organizada en la construcción de un marco internacional sobre migración y desarrollo", en Carlos Heredia y Rafael Velázquez, *Perspectivas migratorias II. La agenda pendiente de la migración*, México, CIDE, 2012.

Petrich, Blanche, "Documentan el doble discurso de Felipe Calderón en materia del muro fronterizo", *La Jornada*, 21 de febrero de 2011, <http://wikileaks.jornada.com.mx/notas/calderon-se-pronunciara-contramuro-para-que-ni-un-voto-a-amlo>

Passel, Jeffrey, Cohn D'Vera y Ana González, *Net Migration from México Falls to Zero and Perhaps Less*, Pew Hispanic Research Center, 2012, <http://www.pewhispanic.org/2012/04/23/net-migration-from-mexico-falls-to-zero-and-perhaps-less/>

Pew Hispanic Research Center, *Statistical Portrait of the Foreign-born Population in the United States. Population, by Nativity and Citizenship Status: 2000 and 2010*, 2010, <http://www.pewhispanic.org/files/2012/02/PHC-2010-FB-Profile-Final-APR-3.pdf>

Spencer, David, *Clandestine Crossings, Migrants and coyotes on the Texas-Mexico Border*, Ithaca, Cornell University Press, 2009.

UNESCO, *Kit Informativo: La convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de los migrantes*, 2003, <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001435/143557s.pdf>

US Census Bureau, *The Hispanic Population, 2010 Census Briefs*, Washington, 2011, <http://www.census.gov/population/www/documentation/twps0029/tab03.html> y <http://www.census.gov/population/www/documentation/twps0081/twps0081.pdf>

Velasco Grajales, Jesús, "Acuerdo migratorio. La debilidad de la esperanza", en Humberto Garza (ed.), Jorge A. Schiavon y Rafael Velázquez (coords.), *Paradigmas y paradojas de la política exterior de México. 2000-2006*, México, El Colegio de México / CIDE, 2010.

Velázquez, Rafael y Jorge Schiavon, *La iniciativa Mérida en el marco de la relación México-Estados Unidos*, México, CIDE, 2009 (Cuadernos de trabajo, núm. 186).

XII. POLÍTICA EXTERIOR Y DERECHOS HUMANOS DURANTE EL GOBIERNO DE FELIPE CALDERÓN

ALEJANDRO ANAYA MUÑOZ

INTRODUCCIÓN

COMO SE HA DOCUMENTADO PLENAMENTE, la política exterior de México en materia de derechos humanos experimentó una transformación muy portante hacia finales de los años noventa y, particularmente, durante los primeros años del gobierno de Vicente Fox (2000 a 2006).¹ Tradicionalmente, la política exterior de México en materia de derechos humanos había fundado en el principio de soberanía y en su corolario, la no intervención en los asuntos internos de los Estados. En este sentido, en términos generales, México no avalaba ni propiciaba la injerencia externa en la situación de derechos humanos de terceros países; ni siquiera a través de los órganos y procedimientos de los regímenes internacionales de derechos humanos que la comunidad internacional comenzó a desarrollar a través de el surgimiento de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y el establecimiento de su Comisión de Derechos Humanos, en 1946. En consecuencia, el Estado mexicano esperaba que ningún actor externo interviniera en sus asuntos internos en la materia. Así, durante los primeros años de la administración de Felipe Calderón, el gobierno de México se adhirió a los principios de la Declaración Universal de Derechos Humanos México, no favoreció activamente el fortalecimiento del régimen internacional de derechos humanos y se abstuvo de buscar interferir en los procesos de derechos humanos en terceros países.²

¹ Por política exterior entendemos aquí el conjunto de actividades llevada a cabo por el Estado respecto a su "ambiente externo". Véase Ruby Gropas, *Human Rights & Foreign Policy. The Case of European Union*, Atenas y Bruelas, Ant. N. Sakkoulas y Bruylant, 2006, p. 62.

² Ana Covarrubias Velasco y Natalia Saltalamacchia Ziccardi, "La trayectoria de los derechos humanos en la política exterior de México (1945-2006)", en Natalia Saltalamacchia Ziccardi y Covarrubias Velasco (coords.), *Derechos Humanos en política exterior. Seis casos latinoamericanos*, México, Miguel Ángel Porrúa / IFAM, 2011, pp. 169-178; Alejandro Anaya Muñoz, "Actors and Processes in