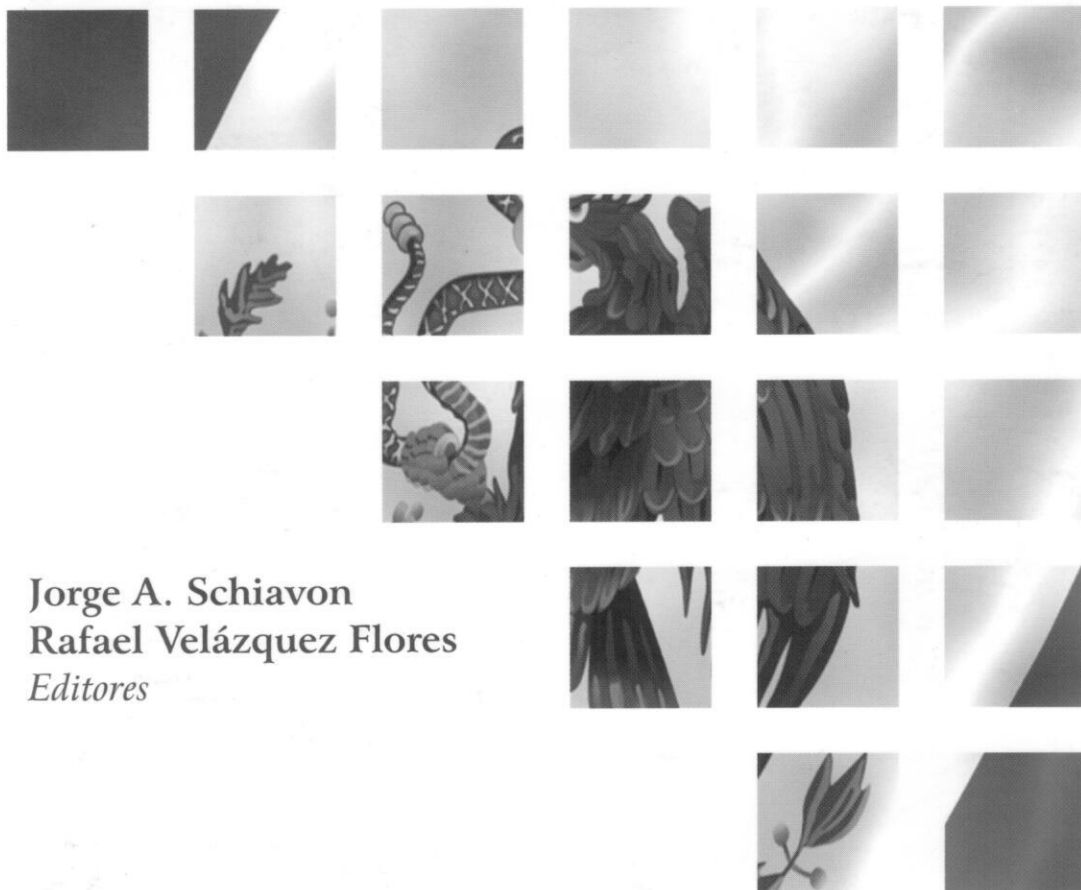


La política exterior de México 2012 - 2018

Diagnóstico y propuestas



Jorge A. Schiavon
Rafael Velázquez Flores
Editores

MESA DIRECTIVA DE LA AMEI 2011-2013

Presidente • C. DR. JORGE A. SCHIAVON

Secretario General • DR. RAFAEL VELÁZQUEZ FLORES

Tesorera • DRA. ADRIANA SLETZA ORTEGA RAMÍREZ

Vicepresidenta • MTRA. CONSUELO DÁVILA PÉREZ

Vicepresidente • MTRO. DÁMASO MORALES RAMÍREZ

Vicepresidente • DR. ARNULFO VALDIVIA MACHUCA

Vicepresidente • DR. ENRIQUE BALTAR RODRÍGUEZ

Vicepresidenta • MTRA. FRANCESCA RAMOS MORGAN

CONSEJO DE HONOR

EMB. ANTONIO GÓMEZ ROBLEDO + • DR. CÉSAR SEPÚLVEDA +

EMB. DANIEL DE LA PEDRAJA+ • DR. EMILIO RABASA+

EMB. ALFONSO GARCÍA ROBLES +

LIC. FERNANDO SOLANA MORALES • EMB. BERNARDO SEPÚLVEDA AMOR

MTRO. MARIO OJEDA • EMB. ROSARIO GREEN • DR. JORGE G. CASTAÑEDA

DR. RICARDO MÉNDEZ-SILVA (1993-1995)

DRA. PATRICIA GALEANA (1995-1997)

DR. JOSÉ EUSEBIO SALGADO (1997-1999)

MTRO. EDUARDO ROLDÁN (1999-2003)

DR. ALEJANDRO CHANONA BURGUETE (2003-2005)

MTRO. ROBERTO PEÑA GUERRERO (2005-2007)

DR. JOSÉ ANTONIO MURGUÍA (2007-2009)

MTRO. MANUEL MARTÍNEZ JUSTO (2009-2011)

La política exterior de México

2012 - 2018:

Diagnóstico y propuestas

Jorge A. Schiavon

Rafael Velázquez Flores

Editores



AMEI
Asociación Mexicana
de Estudios Internacionales, A.C.

MÉXICO, D.F., 2012

Índice

Introducción 9
Jorge A. Schiavon y Rafael Velázquez Flores

PRIMERA PARTE MÉXICO Y LAS REGIONES GEOGRÁFICAS

Propuesta de política exterior para América del Norte, 2012-2018 15
Arturo Santa Cruz

La política exterior de México hacia América Latina 2012-2018 21
Guadalupe González González y Rafael Velázquez Flores

Relaciones México-Unión Europea:
Tendencias actuales y perspectivas 31
Lorena Ruano

Hacia una agenda para el Pacífico asiático, 2012-2018 37
Carlos Uscanga

Una mirada a las relaciones de México
en Asia central y meridional 43
Enrique Baltar Rodríguez

La política exterior de México hacia Medio Oriente
(2012-2018): Diagnóstico y propuestas 49
Marta Tamil

Propuesta de política exterior de México
para África, 2012-2018 57
Hilda Varela

Política Exterior de México 2012 - 2018:
Diagnóstico y propuestas

Primera edición: 23 de abril de 2012

R. © Asociación Mexicana de Estudios Internacionales, A.C. (AMEI)
Sacramento No. 347, Col. Del Valle
C.P. 03100, Deleg. Benito Juárez, México, D.F.
informacion@amei.mx
www.amei.mx

ISBN: 978-607-00-5630-7

Prohibida su reproducción parcial o total por cualquier medio, sin autorización escrita del titular de los derechos. La persona que infrinja esta disposición será sancionada legalmente.

Impreso y hecho en México / Printed in Mexico

SEGUNDA PARTE
ÁREAS TEMÁTICAS

La seguridad nacional en México: Diagnóstico y propuestas <i>Jorge Chabat</i>	65
La migración México-Estados Unidos: Propuestas de política pública 2012-2018 <i>Jorge Durand</i>	71
Los derechos humanos en la política exterior: Una agenda de Estado <i>Natalia Saltalamacchia Ziccardi</i>	75
La cooperación internacional y su vinculación en la política exterior de México: Diagnóstico y propuestas prácticas para el periodo 2012-2018 <i>Juan Pablo Prado Lallande</i>	79
La política de comercio exterior de México: 2012-2018 <i>Luz María de la Mora</i>	89
La política multilateral de México: Diagnóstico y propuestas <i>Olga Pellicer</i>	95
Las relaciones internacionales de los gobiernos locales a México hacia 2012 <i>Jorge A. Schiavon</i>	101
Conclusiones <i>Jorge A. Schiavon y Rafael Velázquez Flores</i>	107
cerca de los autores	121

INTRODUCCIÓN

Jorge A. Schiavon

y

Rafael Velázquez Flores

El final de una administración presidencial y el inicio de una nueva representan una buena oportunidad para reflexionar en torno a las prioridades y estrategias que deben seguirse en las diferentes áreas de política pública en México, incluida la política exterior. Es el momento para evaluar los avances conseguidos, así como las áreas de oportunidad, con la finalidad de consolidar los primeros, atender las segundas y definir las estrategias de política para la nueva administración. Este volumen busca ofrecer a los tomadores de decisión en materia de política exterior una perspectiva, desde el ámbito académico, sobre la situación actual de las relaciones de México con el mundo desde dos ángulos: primero, desde el punto de vista regional y, segundo, abordando algunos de los temas más relevantes de la agenda internacional contemporánea.

Los capítulos fueron escritos por algunos de los investigadores más reconocidos en la disciplina de las relaciones internacionales y áreas afines, expertos cada uno de ellos en su región o tema. Estos capítulos están estructurados de manera similar. Cada uno esboza, en primer lugar, un diagnóstico general de la situación actual para, en seguida, con base en el análisis del mismo, proponer acciones y estrategias de política externa para consolidar los éxitos, resolver los problemas, plantear nuevas opciones e innovar, todo ello con el objetivo de que la política exterior de México sea un instrumento para promover el interés nacional y el desarrollo del país.

En un mundo cada vez más globalizado e interdependiente, los sucesos internacionales adquieren cada vez un mayor impacto a nivel nacional. Siendo así, los autores de este volumen coinciden en identificar a la política exterior

LA MIGRACIÓN MÉXICO-ESTADOS UNIDOS: PROPUESTAS DE POLÍTICA PÚBLICA 2012-2018

Jorge Durand

Diagnóstico

El sexenio del presidente Fox (2000-2006) se caracterizó por tener una posición proactiva con respecto a un posible acuerdo o convenio migratorio con Estados Unidos, lo cual marcó un cambio radical con respecto a los gobiernos anteriores. Pero durante el sexenio del presidente Calderón (2006-2012) se asumió la postura contraria. Más aún, en sus propios términos, se optó por “desmigratizar” la relación bilateral, es decir, por demantelar los avances en cuanto a planteamientos, discusiones, análisis, estudios y experiencia negociadora del sexenio anterior.

En efecto, durante el sexenio del presidente Calderón se priorizó el tema del narcotráfico en la relación bilateral y se dejó de lado de manera explícita el tema migratorio. Es cierto que no había condiciones suficientes, después del Septiembre 11 de 2001, como para impulsar o cabildear por una reforma migratoria en Estados Unidos, pero se obviaron otros aspectos en los que se podría haber avanzado de manera unilateral.

La política migratoria mexicana no sólo debe enfocarse de manera bilateral, sino también desde la perspectiva unilateral. Desde el sexenio del presidente Salinas, se han dado avances muy relevantes en cuanto a decisiones unilaterales que afectan o inciden en la comunidad mexicana radicada en el exterior, que representa al 10% de la población nacional: Programa de comunidades mexicanas en el exterior, Matrícula consular, Semáforo fiscal, Programa Paisano, Grupos Beta, Programa 3 x 1, Voto en el exterior, Instituto de Mexicanos en el Exterior, etc.

Del mismo modo, se podría hablar con respecto a la migración en tránsito que pasa por México rumbo a Estados Unidos y es fundamentalmente un fenómeno social que involucra a centroamericanos en un 90%. En principio la Ley de Migración aprobada en 2011, de la cual todavía estamos esperando el reglamento, debería ser el marco legal que regulará y permitirá manejar adecuadamente esta modalidad migratoria. Sin embargo, la legislación local no puede solucionar adecuadamente un asunto que tiene dimensión multilateral. Por otra parte, la Ley deja de lado expresamente el tema de la emigración, que no apenas tratado en la Ley de Población de 1974 y que ciertamente constituye el verdadero reto. Dejar de lado este componente fundamental del fenómeno migratorio ha impedido contar con una ley integral que trate de manera conjunta la inmigración, emigración, tránsito y retorno.

Temas pendientes para el próximo sexenio

Política de población. Para poder estabilizar el flujo emigratorio es indispensable controlar el crecimiento desmedido de la población. Se había avanzado en ese sentido, pero el censo 2010 dio una sorpresa y se registró un crecimiento, no esperado ni anticipado, de 4 millones más de mexicanos. Se suponía que México llegaría al punto de reposición o de equilibrio poblacional con un crecimiento de 2.1 pero no se pudo lograr. México sigue creciendo, especialmente en las zonas rurales e indígenas, donde no han sido efectivos los planes de salud reproductiva.

Al respecto, el CONAPO, órgano encargado de monitorear y diseñar las políticas públicas con respecto a la población, no ha cumplido adecuadamente con sus funciones. En buena parte se debe al cambio de orientación política sobre el tema, a la pérdida de cuadros profesionales de alto nivel que eran indispensables en esta dependencia y a una dirección errática y hasta cierto punto incompetente.

Migración en tránsito. Este fenómeno no es nuevo, pero si sus dimensiones y su problemática social, política y humanitaria. La Ley de Migración de 2011 se aboca a reglamentar este fenómeno que no disponía de instrumentos legales adecuados para su manejo. Sin embargo, queda pendiente el reglamento de la ley, que hasta la fecha (febrero de 2012) no ha podido ser concluido y menos aún consensado con distintas instituciones y organizaciones de la sociedad civil. De todos modos, con ley o sin ella, el problema de la migración en tránsito se ha convertido también en un asunto de seguridad pública de no fácil solución, con implicaciones internacionales, especialmente con los países centroamericanos.

3. Migración temporal. El tema de la migración temporal de trabajadores mexicanos a Estados Unidos ha sido totalmente desatendido en el último sexenio. Si bien las visas H2A y H2B de trabajadores para la agricultura y los servicios constituyen una decisión soberana de Estados Unidos, la Constitución mexicana vigente impide la contratación de trabajadores por agentes extranjeros en territorio nacional. No obstante, no existe una reglamentación federal al respecto. En algunas entidades se ha tratado de reglamentar, canalizar y ordenar a los contratistas, pero éstos actúan por su cuenta y responden únicamente a sus socios o patrones extranjeros. De este modo se ha generalizado la corrupción y el coyotaje, y no existe ningún tipo de control o reglamentación. El modelo de visas temporales H2 viene a sustituir el viejo modelo de los contratos del Programa Bracero de carácter bilateral, con obvias ventajas para los empleadores y nula supervisión por parte del gobierno mexicano. Con el argumento de que es mejor que los migrantes se vayan con visa a que opten por irse de manera irregular, el gobierno ha dejado en manos de particulares y de funcionarios extranjeros la contratación, en territorio mexicano, de cerca de 300 mil personas al año.

Este tema ha sido ampliamente estudiado y trabajado, a nivel académico y en distintas dependencias oficiales, pero no se ha podido avanzar en cuanto a un posicionamiento político o algún tipo de negociación o acuerdo bilateral que ordene este proceso. Tampoco se ha podido concientizar a los legisladores sobre la necesidad de revisar la Ley del Trabajo y los artículos constitucionales que rigen el contrato de trabajadores por extranjeros en territorio nacional.

4. Tráfico y trata. Si bien México ha firmado el Protocolo de Palermo y ha legislado sobre el tema, en la práctica siguen dándose situaciones que favorecen el tráfico y la trata de personas. El tráfico de personas indocumentadas era un negocio de poca monta y con altos grados de eficiencia y seguridad. Pero en la última década, la política migratoria estadounidense de corte disuasivo elevó los costos e incrementó los riesgos del cruce subrepticio. Los altos costos derivaron en un negocio de coyotaje rentable y especializado. Este negocio poco a poco ha sido controlado por el crimen organizado y se ha convertido en un sistema de extorsión y explotación a lo largo de toda la ruta migratoria. La inseguridad en las rutas afecta no sólo a migrantes centroamericanos, también a mexicanos que cada vez más utilizan el tren como medio de comunicación para trasladarse al interior del país o a la frontera norte. Incluso los viajeros nacionales por autobús han sido sistemáticamente extorsionados y asesinados.

Se requiere de grupos especializados de policía, inteligencia financiera y comandos operativos que puedan actuar en contra de los traficantes de personas. El ejército ha desmantelado varias casas de seguridad y liberado a decenas de migrantes, pero se requiere de unidades especializadas para el combate de este tipo de crímenes que por lo general utilizan el mismo *modus operandi* para recibir sus transferencias de dinero del exterior, usan casas de seguridad fácilmente detectables y se cuentan con numerosos testigos y afectados.

Mexicanos en el exterior. Si bien el servicio exterior mexicano se ha adecuado de manera importante para atender a la población migrante en Estados Unidos, persisten viejas prácticas y carencias de recursos para atenderla de la mejor manera posible. El problema se magnifica por la actual dispersión de los mexicanos por toda la Unión Americana, lo que implica un reto considerable para poder otorgar servicios en las nuevas zonas de destino.

Al respecto se ha hecho muy poco en el campo de la protección consular en el medio laboral donde se dan casos lamentables de sobre explotación y abuso de los trabajadores. Las condiciones de vida y trabajo de muchos trabajadores legales con visas H2 son alarmantes. En un contexto donde el Departamento del Trabajo de Estados Unidos hace poco o nada, resulta más necesaria la labor de los consulados en cuanto a programas de protección. Es indispensable la alianza del personal consular con sindicatos, ONGs y organizaciones religiosas que puedan ayudar a defender y proteger a los trabajadores migrantes en sus centros laborales.

La participación política de los mexicanos en el exterior, principalmente a través del voto, ha sido ampliamente cuestionada por diversas organizaciones en 2012. La legislación actual impide la credencialización de los mexicanos en el exterior y de este modo excluye a cientos de miles de ciudadanos que podrían participar. Este tema debe ser debatido ampliamente en las cámaras para adecuar la ley electoral a los requerimientos actuales.

LOS DERECHOS HUMANOS EN LA POLÍTICA EXTERIOR: UNA AGENDA DE ESTADO

Natalia Saltalamacchia Ziccardi

Diagnóstico

A partir de los años noventa del siglo pasado, el tema de los derechos humanos adquirió mayor importancia y visibilidad en la política exterior de México. La antigua posición nacionalista y defensiva que antepone la protección de la soberanía nacional frente al régimen internacional de los derechos humanos fue dando paso, poco a poco, a la postura internacionalista y colaborativa que caracteriza a la diplomacia mexicana el día de hoy. En los últimos años, México se ha destacado no sólo por manifestar retóricamente su aprecio al régimen internacional de derechos humanos, sino también por realizar contribuciones concretas para fortalecer su entramado institucional, así como por adquirir obligaciones más profundas con el mismo. Hoy en día, México es un país claramente comprometido con dicho régimen y no debería dejar de serlo. Las razones son varias.

En primer lugar, la principal y más directa beneficiaria de esta política exterior es la sociedad mexicana que encuentra en los tratados e instituciones internacionales de derechos humanos asistencia, argumentos y mecanismos para hacer avanzar la agenda de los derechos en el propio país. Por un lado, los tratados —que son hoy en día ley de la Unión de jerarquía constitucional— amplían y especifican el catálogo de los derechos que gozan los mexicanos. Por el otro, estos instrumentos jurídicos fortalecen las garantías de su ejercicio al reconocer ciertas instancias internacionales cuasi-jurisdiccionales (como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos) y jurisdiccionales (como la Corte Interamericana de Derechos Humanos) que vigilan su cumplimiento. Asimismo, el monitoreo externo de las ONG, las recomendaciones de