

**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN**

**LA INSTITUCIÓN CONSULAR MEXICANA EN MATERIA DE
PROTECCIÓN A CONNACIONALES EN LOS ESTADOS UNIDOS
DE AMÉRICA**

TESIS

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

PRESENTA

ANA ISELA SEGUNDO PÉREZ

Asesor: LIC. JOSÉ ARTURO ESPINOSA RAMÍREZ

MAYO 2007



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

DEDICATORIA

Dedicado a mis padres, Juan Segundo Díaz y María Guadalupe Pérez Chávez, quienes han sido y serán la razón de mi existir y el principal apoyo en cada momento de mi vida.

Gracias por estar siempre a mi lado y respetar cada decisión que tomo, brindándome su confianza y seguridad; que sin sus invaluable consejos y enseñanzas no tendría la fortaleza para luchar por mis propias convicciones y atravesar por este arduo camino que es la "vida".

LOS AMO PROFUNDAMENTE.

A esos "seres especiales" por amarme, guiarme, y protegerme en todo momento, los extraño inmensamente...

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1-7
I. ANTECEDENTES Y GENERALIDADES DE LA INSTITUCIÓN CONSULAR	
1.1. Antecedentes Históricos	8
1.1.1. Surgimiento y Evolución de la Institución Consular	8
1.1.1.1. Instituciones Griegas	9
1.1.1.1.1. Prostates	9
1.1.1.1.2. Proxenos	9
1.1.1.2. Roma	10
1.1.1.3. Edad Media	12
1.1.1.4. Régimen de Capitulaciones	14
1.1.1.5. Edad Moderna	16
1.1.1.6. Decadencias s. XVII en Occidente	17
1.1.1.7. Recuperación de la Institución Consular	17
1.1.1.8. Época Contemporánea	18
1.1.2. Historia Consular en México	19
1.1.2.1. México Precolonial	19
1.1.2.2. México Colonial	20
1.1.2.3. México Independiente	21
1.1.2.4. México Contemporáneo	23
1.2. El Cónsul	24
1.2.1. Concepto	24
1.2.2. Clases de Cónsul	27
1.2.3. Diferencia entre Cónsul y Consulado	28
1.3. Diferencia entre la Institución Consular y la Diplomática	31
1.4. Importancia de la Institución Consular dentro del Marco del Derecho Internacional	32
1.5. Funciones Consulares	35
1.5.1. Documentación Consular	35
1.5.1.1 Documentación a Mexicanos	37
1.5.1.2 Documentación a Extranjeros	42
1.5.2. Funciones del Cónsul como Oficial del Registro Civil	44
1.5.3. Funciones del Cónsul como Notario Público	45
1.5.4. Oficina de Asuntos Comunitarios	46
1.5.5. Protección Consular	49
II. MARCO JURÍDICO VIGENTE EN LA PRÁCTICA CONSULAR MÉXICO – ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA	
2.1. Legislación Nacional que regula la Práctica Consular México – Estados Unidos de América	50
2.1.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	50
2.1.2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	59
2.1.3. Ley del Servicio Exterior Mexicano	61
2.1.4. Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano	67

2.1.5. Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores	71
2.2. Régimen Legal Internacional en Materia Consular	76
2.2.1. Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963	76
2.2.2. Convención Consular entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América de 1942	84

III. PROTECCIÓN CONSULAR

3.1. Evolución de la Migración como Marco de Referencia para el ejercicio de la Protección Consular, México - Estados Unidos de América	88
3.1.1. Migración, fenómeno que da vida a la Protección de Mexicanos en los Estados Unidos de América	89
3.1.2. Causas y Consecuencias	93
3.1.3. Antecedentes	97
3.1.4. Endurecimiento de la Política Migratoria	101
3.2. Diálogo Migratorio entre México y Estados Unidos de América	103
3.2.1. Mecanismos de Diálogo	106
3.2.1.1. Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares de la Comisión Binacional México – Estados Unidos	107
3.2.1.2. Mecanismos de Enlace a Nivel Federal sobre Incidentes en la Frontera	109
3.2.1.3. Memorando de Entendimiento sobre Protección Consular de Nacionales Mexicanos en Estados Unidos de América de 1996	110
3.2.1.4. Mecanismos de Consulta al Interior y Acuerdos para la Repatriación Segura y Ordenada de Mexicanos	111
3.2.1.5. Memorando de Entendimiento sobre los Mecanismos de Consulta sobre las funciones del Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN) y Protección Consular	112
3.2.1.6. Planes de Acción sobre Cooperación y Seguridad Fronteriza (2001, 2002 y 2004)	113
3.2.1.7. Memorando de Entendimiento entre la SRE y la SEGOB y el Departamento de Seguridad Interna; sobre la Repatriación Segura, Ordenada, Digna y Humana de Nacionales Mexicanos	114
3.3. Consideraciones después del 11 de septiembre de 2001 y Aspectos más Recientes sobre la Materia	115
3.3.1. Propuesta de Reforma Migratoria por la actual Administración de Estados Unidos de América	116
3.3.2. Grupos de presión en contra de los Inmigrantes Mexicanos en Estados Unidos de América	118
3.3.3. Propuestas Migratorias Anti-inmigrantes	119
3.3.3.1. Propuesta Sesenbrenner y Muro Fronterizo	120
3.3.3.2. La Propuesta 200 de Arizona “Proyecto Minuteman”	123
3.3.4. Acciones Pro inmigrantes	124
3.3.5. Plan de Acción entre el Departamento de Seguridad Interior de los Estados Unidos de América y la Secretaría de Gobernación de los Estados Unidos Mexicanos para Combatir la Violencia Fronteriza e Incrementar la Seguridad Pública	125

3.4. Concepto de Protección Consular	126
3.5. Diferencias entre Protección Diplomática y Protección Consular	128
3.6. Vertientes de la Protección Consular	132
3.6.1. Preventiva	132
3.6.2. Activa – Auxiliar	133
3.7. Asistencia Consular	134
3.7.1. Interna	135
3.7.2. Externa	135
IV. PROPUESTA DE SOLUCIÓN A DIVERSOS TÓPICOS EN TORNO A LA PROBLEMÁTICA DE LA ACTUACIÓN CONSULAR EN LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA	
4.1. Análisis y Propuesta de Mejoramiento a los Principales Programas de Protección Consular Vigentes	136
4.1.1. Programa de Protección Preventiva	139
4.1.2. Programa de Repatriaciones	142
4.1.3. Programa de Traslación y/o Cremación de Cadáveres	147
4.1.4. Programa de Asistencia Jurídica a Mexicanos a través de Asesorías Legales Externas	150
4.1.5. Programa de Ayuda Económica Directa a Mexicanos en el Exterior	153
4.1.6. Programa de Consulado Móvil	154
4.1.7. Programa de Asistencia Jurídica a Mexicanos Sentenciados a Pena de Muerte en Estados Unidos de América	157
4.1.7.1. Importancia de la Observancia del Artículo 36 de la Convención de Viena Sobre Relaciones Consulares	160
4.1.7.2. Caso Avena y otros Nacionales Mexicanos	166
4.1.8. Programa Voces Unidas	171
CONCLUSIONES	176
BIBLIOGRAFÍA	183

INTRODUCCIÓN

Analizar la labor de protección consular de nuestros connacionales en los Estados Unidos de América es un tema que reviste una especial importancia, debido a las inquietudes, intereses y expectativas profesionales durante nuestro desempeño laboral en el Consulado General de México en Miami, Florida. El ejercicio sobre la materia, nos ha permitido obtener una visión sobre la problemática real y práctica de la protección consular; y las limitantes que en recursos humanos, financieros y materiales atraviesa esta actividad que pone en riesgo su adecuado desempeño.

En este contexto, se presenta el siguiente trabajo de investigación sobre el estudio integral de la Institución consular mexicana en materia de protección a connacionales en los Estados Unidos de América. Contenido que nos sorprendió, al ser tan extenso y que abarca tantos temas que se mencionan esporádicamente, que pueden ser objeto de otras tantas tesis, los cuales, faltarían cientos de páginas para abordarlos; sin embargo, completaron algunas de nuestras inquietudes y se ha conseguido uno de nuestros principales propósitos, al reflejar en este trabajo, inquietudes y problemáticas actuales vistas desde nuestra labor profesional dentro de una representación consular; y con la mejor intención de volcar nuestro interés y conocimiento sobre la materia.

La estructura de nuestro trabajo se divide en cuatro partes: la primera consiste en la histórica; en la cual, se hace referencia a los antecedentes que dieron origen a la creación de la Institución consular y una breve reseña histórica de la misma, dentro de nuestro país. Se realiza un estudio de la figura del cónsul y sus respectivas ramificaciones dentro de esta Institución, así como su importancia dentro del marco del Derecho Internacional. Asimismo, derivado de la práctica profesional se describen cada una de las funciones consulares que se

llevan a cabo dentro de una representación consular; servicios en materia de documentación, que son base importante de especial interés y aprendizaje para un adecuado desempeño de la protección consular.

La segunda parte; comprende el estudio del marco jurídico vigente para la práctica consular entre México y Estados Unidos de América, el cual se divide a su vez en el estudio que regula la práctica consular en la legislación nacional y su regulación en materia Internacional con uno de los más completos documentos en materia consular, como lo es la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, que marca la evolución de la Institución Consular al poner orden legal a los lineamientos y prácticas que dieron origen al Derecho Consular entre naciones.

El problema migratorio, fenómeno que da vida a la protección consular, es abordado en la tercera parte de nuestro trabajo. La migración es un fenómeno actual y mundial del cual, casi todos los países del mundo se ven afectados. Los procesos de globalización e integración económicos han venido a acelerar este fenómeno. Las causas que generan la migración se deben a múltiples y diversos factores, que pueden ser de tipo económico, social, demográfico, político o de tipo coyuntural como son las guerras y los desastres naturales, causas que impulsan la protección consular de nuestros connacionales en el exterior. Tema que se delimita a los Estados Unidos de América.

No existe una relación bilateral con tantos matices y de una complejidad tal, como la que sostienen México y los Estados Unidos de América. Desde sus respectivos procesos históricos de conformación interna, estos dos países han tenido que enfrentar situaciones diversas que han desembocado en una necesidad mutua de una nación respecto a la otra. La migración hacia el norte, se ha convertido en una opción de vida y a través del tiempo un fenómeno irreversible, que ha cobrado fuerza y es en la actualidad, uno de los principales

problemas por resolver y botín político - electoral utilizado por los gobiernos de ambos lados de la frontera.

Así pues, es tal la capacidad expulsora de México que según cifras que refleja el informe de la encuesta realizada en el 2005 por el American Fact Finder, de la Oficina del Censo de los Estados Unidos (U.S. Census Bureau), estima que el registro de la comunidad mexicana en los Estados Unidos de América se conforma de 26,781,547 personas, de los cuales representan aproximadamente el 83% de los extranjeros que radican en ese país.¹ De tal forma, México es considerado como la mayor fuente de emigrantes en el mundo, y sin lugar a dudas el país que ocupa el primer puesto en cuanto a la recepción de nacionales en los Estados Unidos de América².

Tema de principal expectación actual es el Dialogo Migratorio México - Estados Unidos, análisis que se establece en este capítulo desde sus antecedentes hasta la actualidad, pasando por sus altibajos como lo fue el lamentable hecho del 11 de septiembre, que trajo como consecuencia el que se agudizará aún más, el camino de diálogo e hizo más difícil su integración en la agenda de trabajo del gobierno estadounidense. Finalmente, dentro de este rubro, se lleva a cabo un estudio del concepto de protección consular y su diferencia con la protección diplomática, tópicos de vital importancia dentro de nuestro Derecho Internacional, y que en la práctica, su conocimiento es relevante para su adecuada aplicación y defensa.

Los éxodos migratorios mexicanos hacia lo largo y ancho de la Unión Americana provocan los asentamientos de la comunidad mexicana, en consecuencia; el incremento de la misma, lo que demanda como respuesta expedita la apertura de nuevas oficinas consulares y el establecimiento de nuevos programas de protección consular y mejoramiento de los existentes, en una comunidad que

¹ 2005 American Community Survey data, American Fact Finder, U.S. Census Bureau 2000.
<http://www.uscensusbureau.gov> y <http://factfinder.census.gov>

² Máximo Kurí, "Encabeza México Migración Mundial", En **Reforma**, No. 3176, 26 de agosto de 2002, Primera Plana.

crece a pasos agigantados, tema que forma parte del capítulo cuarto de este trabajo.

En este último rubro, se lleva a cabo un análisis de cada uno de los principales programas, con la aportación de diversas propuestas de mejoramiento para su adecuado desempeño, que desde nuestro punto de vista profesional y práctico, tomando en cuenta la demanda de servicios que esta comunidad exige, por lógica se tendría una respuesta favorable del Gobierno Federal; que como ya se ha comprobado, no se da en todos los casos y que en la actualidad aunque cuenta con un gran número de programas de atención, éstos se ven limitados por la falta de recursos económicos y humanos para la atención a esas comunidades.

Cabe destacar, que en dichos operativos existen una serie de factores que pueden ser mejorados para atender a la población mexicana con más eficacia y considerar a estas actividades como un triunfo absoluto en la difícil tarea de brindar protección y asistencia a los mexicanos que por diversas razones se encuentran en estado de indefensión.

Este último capítulo, está conformado por todos aquellos elementos que se refieren a los servicios que brinda el departamento de protección, dentro de una representación consular. Departamento que consideramos como el más apasionado de todos, porque nos brindó el acercamiento a una realidad desconocida, de adentrarnos desde sus entrañas al fenómeno de la migración, desde el cruce fronterizo con los polleros, sus padecimientos en el transcurso de su viaje, las luchas que enfrenta esta comunidad mexicana por que se les considere como uno de los pilares de la sociedad, misma que los necesita pero que no los acepta; de sus sufrimientos al enfrentarse a la desintegración familiar y a los más bajos abusos a los que son objeto.

El visitar un hospital donde se atienden casos extremos de indigencia; una prisión o centros de detención migratorios para levantar censos o entrevistas y observar procesos de deportación, el traslado de restos de nuestros connacionales, las acusaciones más ocurrentes y a la vez serias que uno puede escuchar, que dan como resultado un compromiso con la comunidad misma. En este capítulo, abordamos desde las políticas más comunes en materia de protección, así como los casos y situaciones cotidianos que se enfrentan en el campo de trabajo.

Paralelamente, nos planteamos diversas inquietudes y hacemos un análisis sobre temas de gran relevancia Internacional como lo son: la observancia del artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, que establece el derecho de cualquier detenido en el extranjero de recibir protección consular; análisis del Caso Avena y otros Nacionales Mexicanos, por el que la Corte Internacional de Justicia emitió un fallo a favor de nuestro país, por el cual concluyó que hubo una violación por parte de los Estados Unidos al artículo 36 de la mencionada Convención, sobre 52 nacionales mexicanos a los que se les afectó su debido proceso legal y fueron condenados a la pena de muerte.

Asimismo, se hace un estudio sobre el reciente programa “Voces Unidas”, que consideramos un avance de género en la agenda de nuestro gobierno. Programa destinado a la atención de mujeres víctimas de violencia doméstica y que representa una gran ayuda en la labor compleja del departamento de protección para llevar a cabo una eficaz asistencia a ciertos sectores vulnerables de nuestra sociedad.

De acuerdo con las características planteadas de este trabajo, el **Método Deductivo** es el que tomaremos como guía para la elaboración del presente trabajo. De esta manera, Fernando Arias, establece lo siguiente:

“El método deductivo, es aquel que parte de un marco general de referencia y se va hacia un caso particular. En la deducción se comparan las características de un caso

u objeto con la definición que se ha acordado para una clase determinada de objetos o fenómenos”³

Es decir, este método consiste en pasar de lo general a lo específico con el objetivo de presentar conclusiones que creen propuestas novedosas.

Lourdes Münch y Ernesto Ángeles, afirman por su parte, que este método tiene 5 características que lo determinan⁴:

1. Determinar los hechos más importantes o fundamentales en el fenómeno que va a analizarse.
2. Deducir las relaciones constantes de naturaleza uniforme que dan lugar al fenómeno.
3. Con base en las deducciones anteriores se formula la hipótesis.
4. Se observa la realidad para comprobar la hipótesis.
5. Del proceso anterior se deducen leyes.

La manera en que aplicaremos este método, será la siguiente: Nuestro punto de partida será contextualizar la Institución consular en materia de protección a los connacionales delimitando el tema a los Estados Unidos de América, haciendo mención a sus antecedentes históricos, marco teórico y jurídico de referencia, y explicando el fenómeno migratorio y análisis de diálogo migratorio (pasos 1 y 2 del método). Asimismo, se detallarán los diversos programas de protección consular, estructura, objetivos, funciones, y se establecen propuestas de mejoramiento a los mismos, que satisfagan de mejor manera las demandas de la población beneficiada. (Pasos 3, 4 y 5).

Para lograr lo anterior utilizaremos, datos bibliográficos, hemerográficos, electrónicos, estadísticas y documentos de primera mano. Además, el presente trabajo tiene como referencia, la experiencia de trabajar directamente en el Consulado de México en Miami, por lo cual incluye datos, entrevistas, y puntos de vista que enriquecen el mismo.

³ Fernando Arias, **Introducción a la técnica de investigación en ciencias de la administración y del comportamiento**. 3ª. Edición Ed. Trillas 1980 p. 77.

⁴ Lourdes Münch y Ernesto Ángeles. **Métodos y Técnicas de Investigación**. Ed Trillas. México 1994. p. 16.

Más allá de hacer una evaluación metodológica del presente trabajo, esperamos que este tema, cumpla con las expectativas de aportación de elementos de consulta para quienes han elegido el estudio académico y práctica profesional de la Institución consular.

ANA ISELA SEGUNDO PÉREZ

Miami, Florida, E.U.A. Noviembre de 2006

CAPÍTULO PRIMERO.- ANTECEDENTES Y GENERALIDADES DE LA INSTITUCIÓN CONSULAR

1.1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

1.1.1. SURGIMIENTO Y EVOLUCIÓN DE LA INSTITUCIÓN CONSULAR

La figura del cónsul es considerada una verdadera Institución de origen muy remoto, incluso más aún, que la misma diplomacia con diversas metamorfosis a través del tiempo dependiendo del periodo histórico y la geografía que se trate.

Se sabe que desde tiempos remotos ha subsistido el fenómeno de la migración de individuos fuera de su territorio original, lo cual ha obedecido a numerosas causas, ya sea por tiempo de guerra, por características económicas, políticas o socioculturales que han provocado diferentes consecuencias dando lugar a la necesidad de protección a los migrantes y sus intereses, y de esta manera a la creación de una Institución que cubra estas necesidades.

El origen de la Institución consular en la antigüedad nace de la necesidad de protección de mercaderes y navegantes que han abandonado su tribu, clan, ciudad o provincia y deciden establecerse en países lejanos con diferentes usos, costumbres e idioma; por lo que no es fácil fijar la implantación del primer establecimiento consular.

Entre los estudiosos del tema, existen diversas posturas sobre la fecha en la que se originó dicha institución, sin embargo, todos convergen en remitir al período de la antigüedad clásica para señalar que fue ahí donde aparecen los primeros antecedentes y su estudio de evolución histórica en las instituciones griegas de los *prostates* y de los *proxenes*.

1.1.1.1 INSTITUCIONES GRIEGAS

1.1.1.1.1 PROSTATES

Los *Prostates* eran personas escogidas por los ciudadanos griegos que vivían en el exterior de las ciudades-estado que fungían como intermediarios en las relaciones legales y políticas entre los griegos de esa comunidad y el gobierno local. Alrededor del siglo VI a.c. los egipcios permitieron a los griegos seleccionar *prostates*, y en este mismo período hay antecedentes de esta institución en partes de la India.⁵

1.1.1.1.2 PROXENOS

La figura del “*meteco*” o “*metoiko*” era sinónimo de extranjero que se dedicaba al comercio, y como las normas por las que se regía diferían de las de la ciudad – estado que los acogía; con el fin de regular sus relaciones y protegerse, ocasionaron el nacimiento de la institución del “*proxenos*”.

La *proxenia griega*, afirma Jaime Abrisqueta⁶, gozó de una posición relevante y alta consideración en el estado-ciudad en que ejercía sus funciones y del que era súbdito. Sin embargo, no alcanzó el reconocimiento público del país de residencia, pues no llegaron a contar con el *exequátor*⁷ y tampoco se le reconocieron privilegios e inmunidades.

Ramón Xilotl, señala que la palabra *proxenia* se deriva de dos vocablos griegos: *pro* significa por; y *xenos* que significa extranjero, es decir, el que interviene por el extranjero. La función principal era ayudar y proteger a sus compatriotas ante la *polis* griega. Los *proxenos* eran personas a las que se les otorgaba un título que las ciudades-estado griegas le otorgaban a un extraño que tenía el carácter de

⁵ Jaime Abrisqueta Martínez. *El Derecho Consular Internacional*. 3ª edición. Buenos Aires. Ed. Depalma, 1998. pp. 18.

⁶ *Ibidem*.

⁷ Autorización que otorga el jefe de un Estado a los agentes extranjeros, para que puedan ejercer las funciones propias de sus cargos.

huésped público, para que actuaran de intermediarios o representantes de ellos ante las autoridades políticas y judiciales locales.⁸

La institución de los *proxenos* ha sido comparada con el cónsul honorario actual, ya que cumplían funciones políticas. Escogidos por los nacionales del Estado receptor, prestaban varios servicios a los nacionales del Estado que representaban como: protección, aval, promoción al comercio, entre otros. Ocasionalmente, recibía representantes diplomáticos de su Estado, participaba en la negociación de tratados y actuaba como árbitro.

El nombramiento del *proxenos* se encontraba grabado sobre mármol con unas manos en bronce como emblema de alianza o con peces como símbolo de viaje o travesía marítima. Se utilizaba un sello especial para los asuntos oficiales y sobre las puertas de su casa se colocaba el escudo de la ciudad que representaba.

Asimismo, es importante mencionar que esta figura no originó como tal a la función consular actual, sin embargo posee muchos de sus matices, ya que dentro de sus actividades se encontraban la de participar por los ciudadanos del Estado que los designara en las asambleas y cortes; ser testigo en sus testamentos, encargarse de la sucesión de aquellos *metecos* sin herederos y la más importante de las funciones que prevalece en la actualidad, que es la protección de los nacionales.⁹

1.1.1.2 ROMA

Debido a la situación del Imperio Romano de imponer sus tratados por la fuerza, la *proxenia* griega no pasó a los romanos, porque cuando éstos dominaron el mundo helénico, la institución ya había declinado.

⁸ Ramón Xilotl Ramírez. **Derecho Consular Mexicano**. 2ª edición. México. D.F., Ed. Porrúa, 1987. pp. 7.

⁹ *Ibidem*. pp.34

El origen de figuras parecidas fue distinto al de Grecia ya que deben su existencia a cuestiones políticas. Entre estas figuras se encuentra la del *patronus*, nombre usado para designar al patricio romano que protegía o ejercía patronato a una ciudad extranjera que debía alianza a Roma y regularmente eran nombrados por el senado, también se les conoce con el nombre de *protectori*.

De manera simultánea a la figura del *patronus*, existía la de los *recuperadores*; éstos constituían tribunales mixtos formados por jueces de dos países aliados a los que los súbditos de uno y otro; podían acudir en juicio mediante el procedimiento establecido por un tratado. Se piensa que esta figura empezó a funcionar al existir la necesidad de pronunciar un arbitraje sobre daños o reclamaciones de carácter público o de resolver definitivamente controversias privadas.¹⁰

La figura del *Praetor Peregrinus* fue creada en el año 242 d.c. por la República Romana para fungir como juez en las disputas entre los extranjeros o en las disputas entre extranjeros y ciudadanos romanos.¹¹

En Roma se les llamó *peregrinos* a los extranjeros y a éstos no se les aplicaban las leyes de los ciudadanos romanos, por lo que se crearon leyes que en parte respetaban las leyes extranjeras y en su mayoría surgían de la equidad; lo que originaron el "*ius gentium*" o *derecho natural* o de *gentes*, cuerpo de leyes creado por los romanos, a fin de solucionar las controversias entre los extranjeros o entre extranjeros y romanos. A diferencia del "*ius civile*", que solamente era aplicado para ciudadanos romanos.

Al ser implantada la República Romana, a los magistrados que sustituyeron en el gobierno a los reyes se les designó con el nombre de cónsules. Dentro de las

¹⁰ José Mera. **Consules y Consulados**. Estudios de Derecho Consular Universal. Librería de Fernando de Fé. Madrid. 1913. pp. 30.

¹¹ Lee Luke T. **Consular Law and Practice**. Clarendon Press. 2a edición. Ed. Oxford, 1991. pp. 17. Traducción personal.

magistraturas romanas el cónsul se ubica en la *populi romani*, que eran de origen patricias y con el tiempo pudieron ser cónsules los plebeyos, el cónsul fue así en sus orígenes el más celebre magistrado romano.

Del vocablo cónsul, se piensa que su significado es colega, o el *consulare*, que es la de consultar al pueblo en el gobierno. Ramón Xilotl, describe que el cónsul en la República Romana se refería a los principales jefes civiles y magistrados militares. El término sobrevivió durante todo el Imperio Romano, fue hasta el Imperio Bizantino cuando el título de cónsul era otorgado a magistrados especiales que tenían jurisdicción sobre las colonias semi-autónomas.¹²

1.1.1.3 EDAD MEDIA

Es en la Edad Media donde proviene el verdadero antecedente del cónsul actual, con las características principales de la institución¹³. La aparición de esta figura se da como consecuencia de las grandes migraciones de pueblos europeos donde surgen asentamientos de poblaciones que van a regirse por sus propias leyes.

La primera institución de carácter consular que se conoce en la Edad Media, es la de los *telonarios*, ésta dispone que los comerciantes, navegantes y otros extranjeros sean juzgados por sus propios magistrados, llamados *telonari* y con arreglo a sus leyes¹⁴. Su nombramiento procedía, en unos casos, de la misma colectividad de extranjeros en la que había de ejercerse su jurisdicción, en otros eran las propias autoridades locales las que los designaban, también podían ser nombrados por el gremio o la ciudad a la que pertenecían en su país de origen y enviados al lugar donde habían de ejercer sus funciones.

Durante este período, encontramos tres tipos de cónsules:

¹² Ramón Xilotl. *Op. Cit.* pp. 10.

¹³ *Ibidem.*

¹⁴ Eduardo Vilarino Pintos. **Curso de Derecho Diplomático y Consular**. 2ª edición. Ed. Tecnos. 1987 pp. 92.

- a) *Cónsules Electi*. Perteneían a una comunidad o colonia residente en el extranjero y eran elegidos por los miembros de la misma, para velar por sus intereses ante las autoridades de la ciudad o Estado de residencia. Su mandato era de un año pero se podía renovar indeterminadamente, no tenían carácter oficial y debían de rendir cuentas a la comunidad que lo había designado.¹⁵
- b) *Cónsules Missi*. Este tipo de cónsules eran nombrados y enviados por el Estado al que pertenecía la colectividad extranjera. Sus atribuciones eran diversas y representaban a los ciudadanos del Estado que los nombraba.¹⁶
- c) *Cónsules Hospites*. Semejantes a los *proxenes* griegos, regularmente eran personajes destacados que celebraban pactos solemnes con las ciudades – estado que los nombraba a cambio de proteger, representar y juzgar a los súbditos que residían en otro Estado. El cargo era vitalicio y a veces hereditario.¹⁷

En la Edad Media con la conquista de los lugares bíblicos por los musulmanes, surgieron en la Europa cristiana las expediciones de militares voluntarios, con los cuales los Papas concedían privilegios espirituales a los participantes por ayudar a reconquistar las tierras cristianas que habían sido invadidas por los musulmanes, las que se les conoció con el nombre de *cruzadas*.¹⁸

La inmigración de comerciantes europeos cristianos en las ciudades musulmanas se enfrentó a la ley de los *sarracenos*, bajo la congregación en colonias comerciales donde empezaron a aplicar las leyes europeas, eligiendo dentro de los comerciantes más poderosos a un magistrado para decidir sus controversias,

¹⁵ Actualmente, existe Doctrina en el sentido de que este tipo de cónsul existe pero se limita a aquellos cónsules que no son de carrera, sino honorarios.

Vid. Seara Vázquez Modesto “**Derecho Internacional Público**”. 2ª Edición. México, Ed. Porrúa. 2001, p. 240. (Nota del asesor)

¹⁶ En el mismo caso que el anterior, este término subsiste para los cónsules de carrera, según cierta doctrina.

Vid. *Idem*. (Nota del asesor)

¹⁷ Padilla Bendezú Abraham. “**Notas sobre Derecho Consular**”. Revista Peruana de Derecho Internacional, Tomo XLIX, Julio- diciembre 1999, Lima, Perú. Pp. 97

¹⁸ *Idem*.

al que llamaron cónsul, quien por su conocimiento y facultad de juzgar conforme a las leyes de la ciudad europea lo llamaban cónsul-juez, o por ser comerciante y decidir cuestiones comerciales también lo llamaban cónsul-mercader y por sus conocimientos de navegación cónsul-marítimo.¹⁹

En 1060 Constantinopla otorga el derecho a Venecia de enviar magistrados a su territorio a fin de que traten los asuntos civiles y penales donde estuviesen involucrados nacionales de Venecia.²⁰

El aumento del comercio durante y después de las cruzadas, estimuló el desarrollo del sistema consular debido a que las funciones consulares en esa época consistían en regular:

- La protección a sus nacionales contra toda vejación, injusticia u ofensa, ya vinieran de parte de los individuos o de las autoridades.
- Dar consejo y asistencia en todo negocio, especialmente en materia comercial.
- Velar por la ejecución de los tratados y la observación de los privilegios sobre los cuales se basaban las relaciones existentes entre los gobiernos y aquellos ante los cuales estaban acreditados.
- Hacer observar por sus nacionales las ordenanzas, estatutos y reglamentos relativos al comercio y a la navegación.
- Ejercer jurisdicción sobre sus nacionales, es decir, aplicar la justicia de acuerdo a sus propias leyes.²¹

1.1.1.4 RÉGIMEN DE CAPITULACIONES

De 1223 a 1351, comerciantes de Italia, España y Francia, nombraron a cónsules en los países del Este para supervisar el comercio, proteger los intereses de sus

¹⁹ *Idem.*

²⁰ Lee Luke T. *Op. Cit.* pp. 23.

²¹ José Mera. *Op. Cit.* pp. 78-79.

nacionales, y solucionar disputas entre comerciantes. Las atribuciones de estos cónsules crecieron durante el período de las *capitulaciones*.²²

En el Derecho Internacional, *las capitulaciones*, son convenios entre un Estado civilizado y otro incivilizado que sirven para determinar el ejercicio de la soberanía y administración de la justicia respecto de los súbditos del primero, residentes en el Estado incivilizado,²³ y fueron una serie de tratados firmados entre las naciones cristianas y musulmanas.

El llamado régimen de capitulaciones se constituirá desarrollándose de manera particularmente intensa, a través de las relaciones entre los Estados cristianos y los otomanos. Son en su origen, concesiones unilaterales emanadas de los sultanes confiriendo derechos y privilegios a los súbditos de Estados cristianos con los que mantenían relaciones de comercio y amistad, posteriormente estas concesiones se van a obtener no por actos unilaterales, sino por tratados denominados “*Acuerdos de Capitulaciones*”.²⁴

A partir del siglo XI y particularmente en el XII, tiene lugar la gran expansión de los consulados en todo el litoral mediterráneo, con establecimientos principalmente en Italia, Francia y España. Se le atribuyen funciones consulares marítimo – mercantiles, lo que se manifiesta en la aparición de los Códigos Marítimos de la Edad Media.

Dentro de los Códigos Marítimos se destacan, “Las Tablas de Amalfi”. Amalfi, puerto italiano de gran importancia por su comercio en la época medieval, era una de las primeras visitas forzadas entre los cónsules para dirimir controversias e incumplimientos. “Los Roles de Olerón”, también llamados los “Juicios de Olerón”, que son una recopilación de sentencias del tribunal marítimo de la isla francesa de Olerón que cobraron influencia y autoridad en el Océano Atlántico y en el mar del

²² *Ibidem* pp. 30.

²³ Ramón Xilotl. *Op Cit.* pp. 11.

²⁴ Eduardo Vilarino Pintos. *Op. Cit.* pp. 99.

norte.²⁵ “El Libro del Consulado del Mar”, siendo entre todas las colecciones de reglas relativas a la navegación, el más famoso y el que más influencia ha ejercido en el Derecho Marítimo Moderno, sirvió como cuerpo legal para los navegantes del mediterráneo durante varios siglos.

De acuerdo con Ramón Xilotl, el nombre que se le da, no es el original, tal vez debió llamarse “Libro de las Costumbres del Mar”, pero se le dio el del “Consulado del Mar” por ser aplicado por los cónsules.²⁶

Los juicios para la navegación y el comercio estaban basados bajo el criterio de principios de neutralidad y equidad tomados por magistrados llamados cónsules y que también esos juicios eran llamados leyes consulares.

1.1.1.5 EDAD MODERNA

En los siglos XIV y XV se dio paso a la concepción moderna de la institución consular como consecuencia del desarrollo de los medios de producción y la expansión comercial junto a los grandes descubrimientos geográficos. De tal forma, surge la gran necesidad de un medio idóneo como la institución consular, encargado de la protección de los súbditos, velar por sus necesidades y promover la concesión de privilegios particulares por el país de residencia. Con esto, el consulado se transforma en un órgano del Estado, representante del Estado mismo en el Estado de residencia.²⁷

En Europa, el auge comercial entre los pueblos propició un aumento de los cónsules en los puertos de mayor actividad mercante. En el Siglo XVI, los Estados comienzan a tomar control directo sobre la institución consular, ahora son los que despachan cónsules, quienes asumen el carácter de funcionarios públicos

²⁵ *Ibidem*, pp. 14.

²⁶ *Ibidem* pp. 15.

²⁷ Ramón Xilotl. *Op Cit.* pp. 27.

cumpliendo, en algunas ocasiones, labores diplomáticas y recibiendo privilegios e inmunidades.²⁸

1.1.1.6 DECADENCIA S. XVII EN OCCIDENTE

Con el tratado de Westfalia de 1648, los países europeos acordaron establecer representaciones diplomáticas permanentes.²⁹

Este desarrollo de la diplomacia resta funciones a los consulados perdiendo, tanto el carácter de “ministros públicos”, como las atribuciones de jurisdicción civil y penal al resultar incompatibles con la soberanía del Estado de residencia, reduciendo las funciones a protección y salvaguarda de los intereses comerciales, industriales y de navegación. Por tanto, la institución consular es desatendida y entra en un período de decadencia.³⁰

1.1.1.7 RECUPERACIÓN DE LA INSTITUCIÓN CONSULAR

En el siglo XIX, la institución consular vuelve a desarrollarse y alcanza un papel importante en las relaciones internacionales debido al tráfico internacional y a la expansión de la navegación mercantil.³¹

La causa del resurgimiento, se encuentra en la independencia de los países del Continente Americano, que permite el libre comercio con los países europeos entre sí. Asimismo, en el extremo Oriente se abre el comercio entre Japón y los Estados Unidos, y se abre la vía marítima de Suez, que favorecía el tráfico entre Oriente y Occidente. Con la Cláusula de la Nación más favorecida; norma que se establece en los convenios consulares bilaterales, en virtud de la cual se compromete uno de los Estados a conceder a los cónsules del otro, un trato más favorable, que pueda concederse en el futuro a los de un tercer Estado, de tal

²⁸ Lee Luke T. *Op. Cit.* pp. 35.

²⁹ Ramón Xilotl. *Op. Cit.* pp. 27.

³⁰ *Ibidem.* pp.56

³¹ *Ibidem.*

forma, se va uniformando el contenido de la Institución consular que adquiere prestigio.³²

1.1.1.8 ÉPOCA CONTEMPORÁNEA

A partir de la segunda mitad del s. XIX, se inició la inquietud de codificar el derecho consular. El Instituto de Derecho Internacional en 1896 y el Instituto Americano de Derecho Internacional en 1925 trabajaron en la síntesis de los tratados para determinar los privilegios e inmunidades de los cónsules.³³

En la primera mitad del siglo XX encontramos que dos o más países con una política en común, deciden utilizar la oficina consular establecida por uno de ellos, encargándola de la protección de los intereses del otro u otros; por ejemplo, con el Convenio de Caracas del 10 de julio de 1911; Bolivia, Ecuador, Colombia, Perú y Venezuela se comprometen a representarse mutuamente, en aquellos Estados en que uno de ellos no tenga oficina consular propia.³⁴

En 1927, el Comité Jurídico Interamericano de la Organización de Estados Americanos con sede en Río de Janeiro, Brasil, preparó un proyecto de Código que cubre todas las funciones de la actividad consular de un modo muy general denominado; Proyecto Panamericano de la Habana en febrero de 1928, suscribiéndola 20 naciones, de las cuales sólo 15 la ratificaron. Posteriormente, surgió un proyecto de Código de Procedimientos y Prácticas Consulares que preparó el Grupo de Investigaciones de Derecho Internacional de la Escuela de Derecho de la Universidad de Harvard, Estados Unidos de América.³⁵

En 1949, la Comisión de Derecho Internacional de Naciones Unidas seleccionó dentro de los temas dignos de estudio, el relativo a las relaciones consulares,

³² Adolfo Maresca. **Las Relaciones Consulares**. 2ª edición. Madrid. Ed. Aguilar. 1974 pp. 42.

³³ **Diplomado sobre Documentación y Protección Consular**. Tlatelolco. Secretaría de Relaciones Exteriores. 2004.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ *Ibidem*.

ocupándose de él en 1955 y para ello nombró como relator especial al jurista Jaroslav Zourek, quien presentó a la Comisión dos informes; el primero en 1957 y el segundo en 1960, de los cuales se adoptó un proyecto de 65 artículos que enviaron a los países integrantes de las Naciones Unidas e hicieron las observaciones pertinentes, ya que con éstas la Comisión elaboró un proyecto de 71 artículos y lo remitió a la Asamblea General. Ésta convocó a una Conferencia en Viena, la que se denominó Conferencia sobre Relaciones Consulares, que tuvo lugar del 4 de marzo al 23 de abril de 1953 con la participación de 92 Estados.³⁶

La Convención de Viena sobre Relaciones Consulares a la que nos referiremos en puntos subsecuentes, fue suscrita el 24 de abril de 1963 por 51 Estados participantes, cristalizándose con sus dos protocolos facultativos, considerada como el Código más completo y moderno de las relaciones consulares, que superó la figura personal del cónsul por el de la oficina consular como pequeño organismo encargado de las funciones consulares, es decir, se despersonalizó el Derecho Consular y logró institucionalizarse.³⁷

La Institución Consular a nivel internacional está en constante evolución, adquiriendo mayor significado y desarrollo entre los países, destacando que su finalidad principal es la ayuda a los connacionales en sus necesidades.

1.1.2 HISTORIA CONSULAR EN MÉXICO

1.1.2.1 MÉXICO PRECOLONIAL

Dentro de los antecedentes más remotos durante este período encontramos la figura del *Yacatecuhtli*. Xilotl Ramírez, menciona que *Yacatecuhtli* era un dios azteca; llamado por Quetzalcóatl, “el señor de la nariz” debido a que se pensaba en él como una guía de quienes tenían que marchar a lugares remotos. Era

³⁶ *Ibidem.*

³⁷ *Ibidem.*

símbolo de sagacidad para los que debían tratar con hombres, lenguas y culturas diferentes, considerado emblema del Servicio Exterior Mexicano.³⁸

Se ha logrado identificar también a la figura de los *Pochtecas*, quienes ocupaban un lugar privilegiado dentro de la sociedad azteca. Eran comerciantes que llegaron a controlar todas las transacciones mercantiles, y cuya misión ordenada por el Tlatoani³⁹; era la de recorrer varios pueblos apartados, conocer cuáles eran sus recursos, formas de producción, ser observadores en situaciones estratégicas, políticas y militares de estos pueblos vecinos; actuando incluso, como espías, lo que permitió que con todo este intercambio de información se expandiera la sociedad azteca de forma económica y militar.⁴⁰

Los *Pochtecas*, como emisarios o representantes del Tlatoani, gozaban de inmunidad ante los pueblos con los que realizaban el comercio y por los que transitaban. Un ataque al *pochteca*, era considerado una agresión directa al Tlatoani; lo que provocaba represalias severas, incluso la guerra.⁴¹

Si bien es cierto, las figuras anteriormente señaladas de alguna manera se asemejan a la actividad que se realiza en la actualidad, pero sus funciones comenzaron a desarrollarse de modo muy precario.⁴²

1.1.2.2 MÉXICO COLONIAL

Con el fin de la conquista en 1521, nace la Nueva España, período en el cual se intento organizar la vida política, jurídica, religiosa y económica. Fue así, como se estableció una legislación formada por cédulas, provisiones, ordenanzas e instrucciones reales dictadas en 1541, por Felipe II, rey de España; conocida

³⁸ Ramón Xilotl. *Op. Cit.* pp. 135.

³⁹ Término náhuatl, de la civilización azteca considerado como la máxima autoridad o "rey", con funciones tanto militares como religiosas..

⁴⁰ *Ibidem.*

⁴¹ *Ibidem.*

⁴² *Ibidem.*

como “Recopilación de Indias” o “Leyes de Indias”, reglamentando el comercio entre España y la Colonia, declarando competente para conocer de los litigios mercantiles al consulado de Sevilla. De esta forma, se estableció el primer consulado de la Nueva España en la ciudad de México en el año 1593 y posteriormente en Veracruz, Guadalajara y Puebla a finales de la fase virreinal.⁴³

Cecilia Molina, afirma, que dichos consulados no eran otra cosa que tribunales privativos para comerciantes matriculados, en los que por autorización real, se aplicaban las ordenanzas de las llamadas Universidades de Mercaderes, formadas por agrupaciones de comerciantes.⁴⁴

Por su parte, el maestro Guillermo Floris Margadant, hace mención de las funciones de los consulados durante esta época “...los consulados, organizaciones de mercaderes con atribuciones administrativas judiciales y legislativas...”⁴⁵.

En esta misma postura, encontramos al profesor Roberto Mantilla Molina, el cual comenta que el consulado de México recibió fuerza jurídica con las Cédulas Reales de 1591 a 1594, atribuido de funciones tanto jurisdiccionales; al resolver controversias relativas al comercio, funciones legislativas, administrativas, de protección y fomento al comercio; así como, a la realización de obras de construcción de carreteras, edificios, canales, etc., sosteniéndose con el impuesto de avería, con el que se gravaba la importación de mercancías que se introducían en la Nueva España. Una vez lograda la Independencia, se suprimieron los consulados, mediante Decreto promulgado el 16 de octubre de 1824.⁴⁶

⁴³ *Ibidem* pp. 137.

⁴⁴ Cecilia Molina. **Practica Consular Mexicana**. 2ª edición. México. Ed. Porrúa, 1978. pp. 1.

⁴⁵ Guillermo Floris Margadant S. **Historia del Derecho Mexicano**. 2ª edición. México. Ed. Porrúa. 1986. pp. 12-13.

⁴⁶ Roberto, L., Mantilla Molina. **Derecho Mercantil**, 29ª. Ed., México, Porrúa, 2002, pp. 16.

Cabe señalar, que la función consular descrita en párrafos anteriores, no resulta un verdadero antecedente, sin embargo sirvió de gran influencia para los consulados mexicanos.

1.1.2.3 MÉXICO INDEPENDIENTE

La institución consular en México nace al independizarse de la corona española, por lo que al iniciar un nuevo período de relaciones con otros Estados; surgió la necesidad de contar con agentes oficiales que vigilaran su marina, protegieran a su naciente comercio, a sus nacionales y a los intereses del gobierno. Sin embargo, no se contaba con un cuerpo consular bien estructurado, por lo que se tuvo que improvisar al grado de que la mayoría de los nombramientos fueron otorgados a extranjeros.⁴⁷

De esta forma, se expidió el primer decreto de fecha 8 de noviembre de 1821, relativo a la creación de la primera *Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores*, competente del establecimiento de relaciones diplomáticas.⁴⁸

La Constitución de 1824; en su artículo 110, señalaba las atribuciones del Presidente de nombrar a los enviados plenipotenciarios y cónsules, con aprobación del Senado y en sus recesos del cuerpo de gobierno. Posteriormente, por decreto de 1827, se adicionan las facultades de remover en forma libre a los Ministros y Agentes Diplomáticos, consagrándose en el artículo 85, fracción II de la Constitución de 1857.⁴⁹

El primer nombramiento fue en el año de 1824, a Francisco de Borja Migoni como Cónsul General de México en Inglaterra. En el mismo año, México estableció en los Estados Unidos de América el primer consulado en la ciudad de Nueva

⁴⁷ *Ibidem.*

⁴⁸ *Ibidem.*

⁴⁹ Cecilia Molina. *Op. Cit.* pp. 3.

Orleáns, y en América Latina; Chile fue el primer país en donde se estableció un consulado mexicano en 1839 en Valparaíso.⁵⁰

1.1.2.4 MÉXICO CONTEMPORÁNEO

Diversas han sido las disposiciones legales en torno al Servicio Exterior Mexicano, por lo que en este punto estudiaremos un resumen de los cuerpos legales que han regido la actividad consular mexicana.

El Decreto relativo al Establecimiento de Legaciones y consulados de México del 31 de octubre de 1829, se podría considerar como la primer Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano, fue promulgado por Vicente Guerrero, donde el objetivo principal del cónsul era el de proteger el comercio nacional.⁵¹

El Decreto anterior fue derogado en la parte relativa a los consulados, por la *Ley sobre Establecimiento de Consulados*, de fecha 12 de febrero de 1834, la cual estuvo dedicada casi exclusivamente a señalar las prestaciones económicas que mejorarían la posición de los funcionarios consulares.⁵²

Las Leyes Orgánicas del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular del Imperio Mexicano de 1865 y el *Reglamento del Cuerpo Consular Mexicano* de 1871, señalaban la competencia del cuerpo consular en la protección del comercio.⁵³

Posteriormente en 1910, el Presidente Porfirio Díaz, promulga la *Ley Orgánica del Servicio Consular Mexicano, y su Reglamento en 1911*.⁵⁴

⁵⁰ Ramón Xilotl. *Op. Cit.* pp. 137.

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² *Ibidem* pp. 1.

⁵³ **Reglamento del Cuerpo Consular Mexicano, del 16 de septiembre de 1871.**

⁵⁴ Ramón Xilotl. *Op. Cit.* pp. 140.

La Ley Orgánica del Cuerpo Consular Mexicano de 1923 y su Reglamento, fueron expedidas bajo el régimen de Álvaro Obregón, siendo durante ese período Secretario de Relaciones Exteriores, Alberto J. Pani, su principal aportación es en lo referente al ingreso a la carrera consular y al desempeño de las funciones consulares.⁵⁵

La Ley del Servicio Exterior Orgánica de los Cuerpos Diplomáticos y Consular Mexicano de 1934, se expide durante el régimen de Abelardo L. Rodríguez, en esta Ley, por primera vez se concibe como una sola figura al cuerpo diplomático y al consular en el llamado Servicio Exterior.⁵⁶

La Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano del 30 de diciembre de 1981, promulgada por José López Portillo, estableció tres ramas distintas y paralelas de carrera: la Rama Diplomática, la Rama Consular y la Rama Administrativa.⁵⁷

Finalmente, se dio origen a *La Ley del Servicio Exterior Mexicano del 4 de enero de 1994, con sus reformas y adiciones en el D.O.F. del 25 de enero de 2002 y su Reglamento del 11 de octubre del mismo año*, así mismo, *con sus reformas y adiciones del 23 de agosto del mismo año*, que actualmente están en vigor.

1.2 EL CÓNSUL

1.2.1 CONCEPTO

Es conveniente, referirnos en primer término a diversas definiciones de algunos autores, para finalmente citar nuestro criterio.

Adolfo Maresca, define al cónsul como: *“órgano del Estado que actúa en el extranjero para la consecución de los fines de dicho Estado”*.⁵⁸

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁸ Adolfo Maresca. Op. Cit. pp. 210.

Rafael de Pina, define al cónsul como: *“el funcionario del servicio exterior de un Estado establecido en un lugar del extranjero para protección de los intereses de sus conciudadanos en general, y de los del comercio en particular”*⁵⁹.

Abrisqueta Martínez, lo define como: *“el órgano personal de las relaciones exteriores de un Estado que realiza en todo o parte del territorio de otro, las funciones determinadas por el Derecho Consular Internacional y el nacional del Estado de envío, con el respeto debido a las leyes y reglamentos del de residencia.”*⁶⁰

Modesto Seára Vázquez, establece: *“funcionario consular, significa cualquier persona, incluyendo el jefe de un puesto consular, a quien ha sido confiado el ejercicio de funciones consulares”*.⁶¹

Núñez Hernández, citado por Vilarino Pintos, define al consulado como: *“órgano unipersonal de competencia territorialmente limitada, general y activa de la Administración en el exterior, con personas y local protegidos con estatus internacional, acreditado y admitido para la aplicación de su propio ordenamiento jurídico en un distrito definido, en la medida en que le conviene o autoriza el ordenamiento receptor y para colaborar con las autoridades locales con la finalidad de atender los bienes y derechos de las personas naturales y morales connacionales del mandante, así como los intereses del Estado que los nombra.”*⁶²

Luis Wybo, lo define como: *“funcionario del servicio público exterior que el Estado establece en una ciudad o puerto extranjero en el que existen intereses nacionales que atender, al que acredita ante uno o más Estados como autoridad con facultades administrativas, con categoría, sede y circunscripción determinados por patente, para la protección de sus nacionales y el ejercicio de las funciones de su competencia”*.⁶³

Por su parte Celedonio Melgarejo establece: *“El cónsul es un funcionario público que, careciendo de investidura política representa al Estado que lo nombra, sirviéndole en el extranjero,*

⁵⁹ Rafael de Pina Vera. **Diccionario de Derecho**. México. pp. 163.

⁶⁰ Jaime Abrisqueta Martínez. Op. Cit. pp. 261.

⁶¹ Modesto Séara Vazquez. Op. Cit. pp. 661.

⁶² Eduardo Vilarino Pintos. Op. Cit. pp. 113.

⁶³ Luis Wybo Alfaro. **Terminología Usual en las Relaciones Internacionales Asuntos Consulares**. Dirección General de Archivo, Biblioteca y Publicaciones. S.R.E. México. 1993. pp.19.

*con la visión de velar por los intereses comerciales, económicos, industriales y sociales de su país y proteger a sus connacionales, a fin de aumentar las relaciones y mantener conveniente comunicación entre la nación cuyos intereses sirve y aquella ante la cual ha sido acreditado”.*⁶⁴

J. Torroba, dice que son: *“agentes oficiales de la Administración Pública del Estado que los nombra, reconocidos como tales, en el que están acreditados y encargados de realizar, con respecto a los intereses de su país, en un lugar determinado, todas las funciones propias de aquella en el grado en que sean compatibles con la soberanía territorial y dentro de los límites señalados por los convenios internacionales.”*⁶⁵

Desde nuestro punto de vista, definimos al cónsul como: representante acreditado por el Estado, que actúa en el extranjero para la consecución de los fines del mismo, es funcionario público de un Estado, que por necesidad de cumplir con aspectos de la política exterior de su país, se encuentra facultado y acreditado para realizar sus funciones, establecidas por derecho interno e internacional, en el territorio de otro Estado, con el fin de garantizar los intereses generales de su Estado.

Sobre las definiciones anteriores consideramos que, pretender enumerar las funciones consulares en una definición del representante consular, hace a ésta, sobremanera descriptiva y se corre el riesgo de tener que modificarla cada vez que varíen.

Asimismo, estas funciones constituyen una actividad interna del cónsul, cuyo ejercicio consiste en aplicar la legislación del propio Estado a sus connacionales; otras significan una actividad estrictamente internacional, es decir aquellas que suponen la actuación del cónsul ante las correspondientes autoridades locales, bien en interés específico del Estado enviante, bien en interés particular de los connacionales.

⁶⁴ Celedonio Melgarejo. **Cónsules y Consulados. Manual Consular Práctico**. Asunción. Ed. Trilogía 1954 pp. 14.

⁶⁵ José Torroba. **Derecho Consular Español**. Madrid. Ed. DelPrado 1927 pp. 57.

En nuestra definición utilizamos el término “funciones”, con el objeto de englobar todas las atribuciones. Asimismo, “intereses generales del Estado”, para no concretar únicamente a la protección a sus connacionales.

Para concluir, afirmamos que el cónsul es el funcionario que en el extranjero es el encargado de velar por la seguridad y protección de sus connacionales, además de llevar a cabo diversas funciones.

1.2.2. CLASES DE CÓNSUL

Los funcionarios consulares son de dos categorías⁶⁶:

a) De carrera

Los cónsules de carrera, son nacionales del país que los envía, y para su nombramiento se siguen las reglas del derecho interno, pertenecen al cuerpo consular, están sometidos a las normas de su país y se les concede la plenitud de funciones.⁶⁷

Hay que destacar que este tipo de cónsules, reciben un salario por parte del Estado que los nombra, por lo tanto, no se pueden dedicar a funciones lucrativas.

De ésta clase de cónsul se desprenden las siguientes categorías:

- Cónsul General.- oficial consular de más alto rango, radicado en un lugar de considerable importancia comercial, y que se constituye como jefe del servicio consular de su nación, quien supervisa a los otros cónsules en el país que reside.
- Cónsul.- Representante oficial en una ciudad extranjera para proteger en ella y frente al Estado que lo recibe, los intereses de las personas y de la nación que lo designa.

⁶⁶ **Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963.** Artículo 1º. fracción II.

⁶⁷ César Sepúlveda. **El Derecho de Gentes.** Fondo de Cultura Económica. México. 1995. pp. 161.

- Vicecónsul.- Se encuentra subordinado a los dos anteriores y los llega a suplir en caso de ausencia o incapacidad.
- Agente consular.- *La Convención de Viena de 1963*⁶⁸, lo concibe como jefe de una oficina consular, dependiente de otra principal. Pueden o no ser honorarios.

b) Honorarios

Los cónsules honorarios pueden pertenecer a la nación donde ejercen sus funciones o a un tercer país, no están sujetos a la legislación del Estado que los nombra y tienen un número muy limitado de funciones. Por el hecho de que no tienen derecho a recibir un salario por parte del gobierno, pueden realizar actividades comerciales o profesionales.⁶⁹

En nuestro país existe una cierta relación de jerarquía. *El Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano* en su artículo 24, establece la obligación al Consulado General de supervisar el funcionamiento de las oficinas consulares establecidas dentro de su circunscripción general. Existe una supervisión de funciones, pero no una clara jefatura ya que las actividades administrativas son autónomas una de otra, dependientes exclusivamente de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Sin embargo, en la práctica se da esta relación jerárquica.⁷⁰

1.2.3. DIFERENCIA ENTRE CÓNsul Y CONSULADO

Los tratadistas modernos admiten al consulado como órgano material de las relaciones consulares, conocido como oficina consular.

⁶⁸ **Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963.** Artículo 4o y 9o, fracción II.

⁶⁹ **Diplomado sobre Documentación y Protección Consular.** Tlatelolco. Secretaría de Relaciones Exteriores. 2004.

⁷⁰ Ramón Xilotl. Op. Cit. pp. 87 y 88.

La oficina consular, es todo establecimiento en el que se ejercen funciones consulares, a la cual el Estado receptor concederá todas las facilidades para el ejercicio de aquéllas y para cuya constitución se requiere su consentimiento.⁷¹

Por su parte, la Convención de Viena en su artículo 1º, define a la oficina consular como: "...todo consulado general, consulado, viceconsulado o agencia consular...".

A su vez, la Ley del Servicio Exterior Mexicano establece como Oficina consular: a la representación del Estado Mexicano ante el gobierno de otro país, en la que se realizan de carácter permanente las siguientes funciones: proteger a los mexicanos que se localicen en su circunscripción, fomentar las relaciones comerciales, económicas, culturales y científicas entre ambos países y expedir la documentación a mexicanos y extranjeros. Según su importancia y ámbito de circunscripción se clasifican en: Sección Consular, Consulado General, Consulado, Agencia Consular y Consulado Honorario".⁷²

De acuerdo a lo anterior, a continuación se describe cada uno de los conceptos empleados para su mejor entendimiento:

CONSULADO: La oficina a cargo de un funcionario consular, del que pueden depender algunas agencias consulares.

CIRCUNSCRIPCIÓN CONSULAR: El territorio atribuido a una oficina consular para el ejercicio de las funciones consulares.

SECCIÓN CONSULAR: La oficina de una embajada que realiza funciones consulares y su circunscripción es todo el país acreditante.

⁷¹ Jaime Abrisqueta Martínez. Op. Cit. pp. 217.

⁷² Ley del Servicio Exterior vigente del 4 de enero de 1994.

CONSULADO GENERAL: La oficina a cargo de un funcionario consular, generalmente con el rango de Cónsul General y dependen de él, los consulados y agencias consulares que se localicen en su circunscripción.

Es la oficina de mayor rango y una representación consular a cargo del Cónsul General. Su sede lo son los puertos de relevancia económica o política, ya sea para el Estado que envía o para el receptor.

AGENCIA CONSULAR: La oficina a cargo de un funcionario consular, es de jerarquía menor a la de los consulados porque su circunscripción es muy limitada.

CONSULADO HONORARIO: La oficina a cargo de un cónsul honorario, trátase de un nacional o de un extranjero, en la que éste realiza, sin remuneración alguna, funciones consulares limitadas.⁷³

Desde nuestro punto de vista, cabe señalar, que encontramos como primer punto de distinción entre ambas figuras; que si bien es cierto, el cónsul es el encargado de llevar a cabo determinadas funciones consulares en el territorio de otro Estado, las actividades las debe realizar en un local llamado consulado, el cual, existe antes de que inicie la función, y subsiste cuando aquélla termina

Así, tenemos que el consulado como órgano es permanente, mientras que el personal humano que labora en él, es más cambiante.

Luis Wybo⁷⁴, menciona que el Consulado es genéricamente una representación al Exterior de carácter permanente a cargo de un funcionario consular donde él y su personal desempeñan las funciones de su competencia. Específicamente oficina de jerarquía inferior al consulado general y cuyo titular es un Cónsul.

⁷³ **Diplomado sobre Documentación y Protección Consular.** Tlatelolco. Secretaría de Relaciones Exteriores. 2004.

⁷⁴ Luis Wybo Alfaro. Op. Cit. pp. 21.

1.3 DIFERENCIA ENTRE LA INSTITUCIÓN CONSULAR Y LA DIPLOMÁTICA

El Jefe de Estado posee la facultad de designar a los funcionarios que se encargan de la representación del país en el exterior, para lo cual hace uso del *Derecho de legación* que consiste en: “la facultad que tienen los entes de Derecho Internacional para enviar y recibir oficiales residentes (...) que llevan la representación de su gobierno”.⁷⁵

Lo anterior, se hace con el fin de contar en otros países con representantes permanentes que permitan atender los asuntos que convienen a su país, por lo que existe la figura del agente diplomático o del cónsul.

Aunque es acertado, el decir que un cónsul no tiene funciones políticas a cumplir, en el momento actual en la práctica de los Estados parecería existir sólo una pequeña diferencia entre las funciones de un consulado, y las de una misión diplomática, y esta será, el que las funciones de un consulado son, por naturaleza, esencialmente locales; son funciones nacionales ejercidas en territorio extranjero.

Por el contrario, el Jefe de la misión diplomática es el rector para la ejecución de la política exterior del Estado de envío en el receptor.

Lavariega Villanueva, niega que la misión de los agentes diplomáticos sea exclusivamente política y que exista una separación completa entre las cuestiones políticas y las comerciales, pues es notorio que en la mayor parte de las misiones diplomáticas su actividad queda absorbida en mayor grado por cuestiones económicas, financieras y comerciales, más que por cuestiones políticas, y que, por otra parte, todos los consulados ejercen o pueden ejercer funciones informativas de carácter político y aún una acción directa en esta esfera, incluso algunos tienen ésta por única actividad.⁷⁶

⁷⁵ Labariega Villanueva. **Derecho Diplomático**. 3ra. Ed. México. Ed. Trillas. 2001. pp. 16

⁷⁶ *Ibidem*.

Por su parte, Núñez Hernández, citado por Jaime Abrisqueta, niega el carácter representativo - político de los cónsules por considerar que pertenecen a los órganos de la misión diplomática.⁷⁷

Existen autores que argumentan que el cónsul no tiene carácter representativo, otorgando sólo tal carácter a los agentes diplomáticos al señalar:

“(…), los cónsules se sitúan en un plano inferior respecto a los agentes diplomáticos, ya que actúan como auxiliares locales de los mismos (...), no tienen carácter representativo (...), el nombramiento del cónsul no lleva consigo su reconocimiento”⁷⁸

Consideramos por el contrario, que el cónsul al igual que el embajador llevan a cabo la representación de su gobierno, sólo que en diferentes ámbitos: la misión diplomática tiene, así, ante todo, carácter representativo y su función esencial y casi única es la de ser órgano de relación entre dos Estados; contando el agente diplomático con las funciones de representación, negociación, siendo ésta la razón del Embajador.

Los consulados sólo representan los intereses generales de su país ante las autoridades locales de su demarcación, pero, en cambio, ejercen otras funciones más numerosas y generalmente más importantes.

1.4. IMPORTANCIA DE LA INSTITUCIÓN CONSULAR DENTRO DEL MARCO DEL DERECHO INTERNACIONAL

Las relaciones internacionales se traducen en hechos y situaciones originadas por el contacto entre los Estados. Dichas relaciones se dan por razones comerciales, diplomáticas, por aspiraciones e intereses compartidos, de esta manera surge la idea de que deben organizarse para cumplir sus fines en común.

⁷⁷ Jaime Abrisqueta. Op. Cit. pp. 113.

⁷⁸ Charles Rousseau, Autor Citado por Carlos Arellano García. **Derecho Internacional Público**. 4a. Ed. México. Ed. Porrúa, S.A. 1999.

Lo anterior, sólo se puede lograr a través de una organización internacional que permita una armoniosa convivencia entre los Estados, así surge la sociedad internacional.

De acuerdo a lo señalado en el párrafo anterior, el establecimiento de las relaciones consulares, reviste gran importancia dentro del Derecho Internacional al crear entre los Estados partícipes un conjunto de obligaciones, facultades y órdenes que constituyen otras tantas situaciones jurídicas subjetivas del Derecho Internacional.

Como sucede con las relaciones diplomáticas, las relaciones consulares tampoco pueden establecerse originalmente entre Estados que no se hayan reconocido recíprocamente.

En efecto, hay que señalar que el acuerdo de establecimiento de relaciones consulares, presupuesto jurídico fundamental de su establecimiento, sólo puede concluirse entre dos sujetos de Derecho Internacional, siempre y cuando cada uno de ellos en el instante mismo y por el propio hecho de la conclusión del acuerdo admita implícitamente la existencia jurídica del otro sujeto.

Por esta razón, el establecimiento de relaciones consulares presupone el reconocimiento recíproco de los Estados, y hasta de los propios Gobiernos, que tienen la intención de mantener relaciones de cooperación.

De esta forma surge entre los Estados la necesidad de organizar a un grupo de personas, que se encargue de garantizar en el territorio de otro, la protección de sus intereses y los de sus nacionales que se encuentran en el exterior, para lo cual nombran a los agentes diplomáticos y consulares.

Estos agentes son de gran importancia para el reconocimiento y aceptación de estas instituciones dentro de un ordenamiento jurídico internacional donde los Estados se presten recíprocamente los servicios consulares, por medio de las correspondientes oficinas, así, el Derecho Internacional contempla, que el ejercicio de las funciones consulares se haga en nombre y representación del Estado que envía.

Sin embargo, a pesar de todo ello, no se puede desconocer, por otra parte, que, salvo casos específicos, la última ratio de las relaciones consulares y el centro de gravedad de las funciones que las oficinas consulares realiza, se refieren a la protección y asistencia de los nacionales del Estado enviante en el Estado de residencia.

Lo anterior, bien actuando directamente, bien ante las autoridades locales, y que; aunque órgano propio y exclusivo para el exterior, la institución consular se debe, también al interés del Estado enviante en acercar su Administración a los nacionales en el extranjero, de modo que, en la medida que esté permitido por el Derecho Internacional y el del Estado de residencia, éstos pueden gozar de las mayores facilidades para ejercer sus derechos como ciudadanos de su Estado y regirse por su ordenamiento jurídico.

Por las diferentes y múltiples funciones a su cargo, la oficina consular aparece como un resumen de todo el aparato administrativo del Estado al que representa y es oficialmente órgano ejecutor de su propio ordenamiento jurídico; aunque en realidad queda limitado por las normas generales del Derecho Internacional a la hora de actuar en el Estado territorial.

Debemos entender, entonces, que la tarea consular tiene que ver exclusivamente con la representatividad de un Estado en el territorio de otro, para llevar a cabo la protección administrativa, y no estrictamente política, de sus intereses generales

y/o los de sus nacionales; así también, el fomento de las relaciones económicas, culturales, científicas y de amistad entre ambos.

1.5. FUNCIONES CONSULARES

Las numerosas facultades de una representación consular como institución, se han venido ampliando cada vez más a medida del incremento de las comunidades mexicanas que se establecen fuera del territorio nacional, desarrollándose y realizando diversas actividades que dan como resultado una necesidad de implementación y apertura, así como la adecuada regulación del ejercicio de las funciones de un consulado. Tomando en consideración la ubicación y población de estas comunidades para dar protección en sus intereses y proporcionar asistencia en diversas materias especialmente una protección administrativa de los intereses de México y de sus nacionales y es precisamente ese ejercicio de funciones lo que da una concreta y mayor consistencia práctica a la representatividad consular de México.

Las funciones del cónsul se encuentran reguladas tanto en la Ley del Servicio Exterior Mexicano y su Reglamento; como en la Convención sobre Relaciones Consulares, que más adelante se detallan.

En la práctica, las actividades consulares las dividimos de la siguiente forma:

1.5.1 DOCUMENTACIÓN CONSULAR

La labor de expedición de documentos a mexicanos y extranjeros en las Representaciones de México en el exterior es supervisada, dentro de la estructura de la **Secretaría de Relaciones Exteriores**, en lo sucesivo **S.R.E.**, por la **Dirección General de Protección y Asuntos Consulares**, en lo sucesivo **DGPAC**. En tales labores, se realizan los trámites que en el interior de la República corresponderían a otras dependencias como: la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de la Defensa Nacional, el Instituto Nacional de Migración o el Registro Civil.

La Ley del Servicio Exterior en su artículo 44 establece:

Corresponde a los jefes de oficinas consulares:

Fracción I: *“Proteger, en sus respectivas circunscripciones consulares los intereses de México y los derechos de sus nacionales, de conformidad con el derecho internacional y mantener informada a la Secretaría de la condición en que se encuentran los nacionales mexicanos, particularmente en los casos en que proceda una protección especial”.*

Fracción III: *“Ejercer, cuando corresponda funciones de Juez de Registro Civil.”*

Fracción IV: *“Ejercer funciones notariales en los actos y contratos celebrados en el extranjero que deban ser ejecutados en territorio mexicano, en los términos señalados por el Reglamento. Su fe pública será equivalente en toda la República a la que tienen los actos de los notarios en el Distrito Federal...”*

El Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano especifica las funciones consulares en el artículo 70:

*“Corresponde a los consulados: **fracción II.**- Ejercer, dentro de su circunscripción particular, las funciones consulares correspondientes,”*

El artículo 78 del Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano establece lo siguiente:

“Además de las funciones consignadas en el artículo 44 de la Ley, corresponde a los jefes de oficinas consulares:

***I.-** Expedir pasaportes de acuerdo con las disposiciones del Reglamento correspondiente y demás normas aplicables;*

***II.-** Expedir a los extranjeros permisos de internación a México en los términos de la Ley General de Población, de su Reglamento y de otras disposiciones sobre la materia;*

***III.-** Visar pasaportes extranjeros de conformidad con la normatividad que al efecto emita la Secretaría, en coordinación con la Secretaría de Gobernación;*

***IV.-** Llevar el registro de mexicanos residentes en su circunscripción y expedir, a solicitud del interesado, el certificado de matrícula correspondiente;*

***V.-** Auxiliar a la Secretaría de la Defensa Nacional en la expedición de Cartillas del Servicio Militar Nacional;...”*

Otros artículos que sirven de marco jurídico de las funciones consulares son el 79, 81, 82, 83, 84, 85, 86 del Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano y el artículo 5 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares.

La función de Documentación consular la dividimos a su vez, en dos aspectos:

1.5.1.1. DOCUMENTACIÓN A MEXICANOS

Dentro de este marco, es importante señalar que los consulados de México, en este caso, en los Estados Unidos de América son las instituciones encargadas de guardar el estado de la relación con los migrantes mexicanos, tanto en la expedición de documentación como de su protección.

A continuación se mencionan los documentos que por su importancia son los más solicitados por la comunidad mexicana.

A) CERTIFICADO DE MATRICULA CONSULAR

La matrícula consular es el registro de mexicanos que residen en el extranjero, de acuerdo con el Artículo 46 del Reglamento de la Ley del Servicio Exterior, sus antecedentes jurídicos se remontan al Reglamento del Cuerpo Consular Mexicano de 1871. Esto significa que el certificado de matrícula consular ha sido emitido durante 134 años en los consulados mexicanos alrededor del mundo.

El certificado de matrícula consular es un documento que se expide por las Representaciones Consulares de México, que además de cumplir con fines censales y de protección, propios de su naturaleza, ha demostrado en la práctica, ser un documento ampliamente utilizado por la comunidad mexicana que reside en el extranjero, no sólo para comprobar su registro en las representaciones consulares correspondientes a su domicilio, sino también como un documento de identidad. Este certificado ha sido de gran utilidad, y es aceptado por las autoridades migratorias mexicanas para ingresar a Territorio Nacional.

De conformidad con la adición al artículo 3º, fracción VI de la Ley de Nacionalidad del 12 de enero de 2005, el certificado de Matrícula Consular (CMC) es prueba de

nacionalidad mexicana (la fracción VI menciona matrícula, aunque se infiere que se trata del CMC), siempre que cuente con: fotografía digitalizada, banda magnética e identificación holográfica.

Con base en el artículo 103 en su fracción IV del Reglamento de la Ley General de Población, publicado en el D.O.F. el 14 de abril de 2000, este certificado acredita exclusivamente ante las autoridades migratorias, la nacionalidad del titular y permite su retorno a la República Mexicana.

Todo mexicano que radica en el exterior tiene la prerrogativa de ser registrado por la Oficina Consular que corresponda a su domicilio, y al ejercitar este derecho deberá acreditar su nacionalidad y domicilio, no así su legal estancia en el país de residencia. Por lo tanto, todo mexicano independientemente de su condición migratoria tiene derecho a registrarse en el consulado respectivo y, si así lo desean, podrán obtener el certificado de matrícula consular.

El propósito del registro consular es facilitar a los agentes consulares la prestación a sus nacionales de protección y acceso a los servicios consulares, así como ayudar a los familiares y autoridades del Estado que envía a localizar a sus nacionales en el extranjero.

El modelo que se utiliza en los Estados Unidos de América es el del Sistema de Matrícula Consular de Alta Seguridad (en lo sucesivo, MCAS) que opera con el Sistema Integral de Administración Consular. (High Security Consular Registration) que a partir del año 2002, el Gobierno de México determinó introducir medidas de seguridad para la elaboración de las matrículas consulares.⁷⁹

⁷⁹ **Diplomado sobre Documentación y Protección Consular.** Tlatelolco. Secretaría de Relaciones Exteriores. 2004.

La Matrícula Consular de Alta Seguridad (MCAS) se comenzó a expedir el 6 de marzo de 2002 en el Consulado General de México en Chicago. Los 47 consulados restantes de México en los Estados Unidos ya la producen.⁸⁰

El hecho de que los mexicanos en el exterior cuenten con un documento de identificación oficial contribuye a disminuir el número de detenciones de connacionales por corporaciones policiales en Estados Unidos sobre todo cuando incurren en faltas al reglamento de tránsito.

Cabe señalar, que en algunos casos la aceptación de la matrícula consular brinda acceso a nuestros connacionales a distintos servicios que prestan las ciudades en Estados Unidos, tales como museos, bibliotecas, defensores públicos, oficinas de pequeños negocios, servicios sociales públicos, abogados, servicio forense, trabajos públicos, departamento del tesoro y pago de impuestos, entre otros.

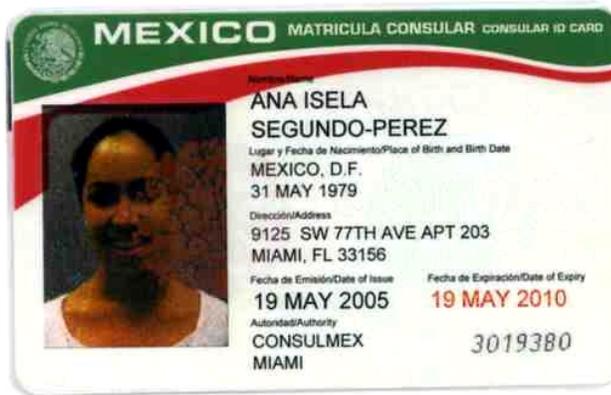
En consecuencia la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares giró instrucciones a las Representaciones Consulares de México en Estados Unidos de América para que impulsaran la aceptación de la matrícula consular como documento de identificación oficial ante instituciones bancarias y autoridades estadounidenses.⁸¹

Muchos mexicanos no poseen ninguna forma de identificación expedida por agencias gubernamentales federales o locales de los Estados Unidos, por lo que temen reportar un crimen ante las autoridades. Debido a la carencia de una identificación que se considere válida en tales casos, ciudades y condados de Estados Unidos gastan cientos de miles de dólares anualmente en procesos policiales de investigación de personas en esas condiciones. Cabe mencionar también que muchos servicios públicos son negados a quienes no poseen una

⁸⁰ *Ibidem.*

⁸¹ Tlatelolco, 27 de enero de 2003.

identificación reconocida por las autoridades Condales y Federales, aun cuando paguen impuestos, supuesto en el que está la mayoría.



Por medio de la base de datos en la que ingresa todo aquel que tramita una MCAS, es posible notificar a algún familiar o amigo cualquier accidente o problema que se le pueda presentar al portador de la misma.

El 12 de mayo de 2005 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento de Matrícula Consular.

B) PASAPORTES

El pasaporte es el documento que valida la salida libre y voluntaria de una persona de su país de origen y constituye la garantía de su regreso. Asimismo, es el documento que legitima la nacionalidad mexicana en cualquier parte del mundo.

El Reglamento de Pasaportes vigente menciona en su artículo 2º :

*“El pasaporte es el documento de viaje que la Secretaría de Relaciones Exteriores expide a los mexicanos para acreditar su nacionalidad e identidad y solicitar a las autoridades extranjeras permitan el libre paso, proporcionen ayuda y protección y, en su caso, dispensen las cortesías e inmunidades que correspondan al cargo o representación del titular del mismo”.*⁸²

Existen los siguientes tipos de pasaportes ordinarios:

⁸² Reglamento de Pasaportes del 9 de enero del 2002, que entró en vigor a los 30 días.

1. Pasaporte F o de Alta Seguridad.- Expedido en el interior de la República y delegaciones en el Distrito Federal.

2. Pasaporte A.- Se expide en 29 Consulados en los Estados Unidos de América y en el resto de las Representaciones en el exterior.

3. Pasaporte E.- Utiliza el Sistema Integral de Administración Consular (SIAC) como base informática y se expide en 16 Representaciones en los Estados Unidos de América. El SIAC constituye una mejora tecnológica del antiguo Sistema de Información Consular (SIC). La información capturada en el SIAC se replica a tiempo real a la Secretaría de Relaciones Exteriores.

El 1º de noviembre de 2001, arrancó en el Consulado General en Chicago, la fase piloto del programa de producción del nuevo pasaporte que expide nuestro país en el exterior. Actualmente, se encuentran produciendo el nuevo Pasaporte “E” 16 Representaciones en Estados Unidos de América: Chicago, Los Ángeles, Nueva York, Dallas, San Francisco, San Diego, Miami, Orlando, Atlanta, Houston, Denver, Phoenix, Omaha, Fresno, Sacramento y San Bernardino, Santa Ana y Washington. Siendo estas Representaciones consulares las de mayor carga de trabajo en los Estados Unidos de América.⁸³

4. Pasaporte M.- Se expide a trabajadores migratorios en Canadá.

Vigencia de los pasaportes en el exterior:

-Por cinco años.

-Por un viaje o hasta seis meses.

Este es importante, debido a que es expedido en casos específicos de protección consular, notoria urgencia, necesidad laboral o por cuestiones de estudios.

⁸³ **Diplomado sobre Documentación y Protección Consular.** Tlaltemolco. Secretaría de Relaciones Exteriores. 2004.

-De seis meses hasta por un año.

Casos de menores de edad o también en casos de protección.

C) CARTILLAS DEL SERVICIO MILITAR NACIONAL

Es el documento que expide la Secretaría de la Defensa Nacional a todo mexicano varón que cumple con el Servicio Militar Nacional, ya sea en la República Mexicana o en el extranjero, con la posibilidad para aquellos connacionales que en edad militar residen en el extranjero a prestar el servicio militar en disponibilidad, de esta manera el interesado no se ve en la necesidad de regresar a México para cumplir con esta obligación.

Es importante señalar que con la eliminación de la cartilla del Servicio Militar Nacional como requisito para la obtención del pasaporte ordinario, a partir del 10 de enero de 2002, ha disminuido el número de expedición del documento.

1.5.1.2. DOCUMENTACIÓN A EXTRANJEROS

El procedimiento migratorio mexicano establece para su funcionamiento, dos tipos de documentación: la ***migratoria y la consular***.

La documentación migratoria consiste en la expedición de formas migratorias que permiten al extranjero internarse al país y acreditar su legal estancia en el mismo. Lo anterior se lleva a cabo con la regulación de un instructivo conjunto entre la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Este documento contiene las normas, criterios y procedimientos establecidos para el otorgamiento de autorizaciones de internación temporal de extranjeros al país, con la característica migratoria dentro de la calidad de No Inmigrante, así como la forma migratoria, el tipo de visa consular, la temporalidad y el número de entradas que se autorizan al extranjero, por el funcionario consular, quien ejerce la función de auxiliar de la Secretaría de Gobernación en el extranjero. Estas tareas son

ejecutadas en los términos de los Artículos 8 y 9 de la Ley General de Población; 90 de su Reglamento; así como de los Artículos 44, Fracción VI de la Ley del Servicio Exterior Mexicano; y 65, Fracciones II y III, 67 y 74 de su Reglamento.⁸⁴

Existen tres procedimientos de documentar a un extranjero que son los siguientes:

Trato Libre: No existe proceso que se realice en las representaciones consulares ya que el extranjero se documenta en las líneas aéreas, agencias de viaje o puntos de ingreso a un país.

Trato Regulado: Aquí el extranjero deberá solicitar información sobre los requisitos para solicitar su visa consular o forma migratoria, después acudirá a la representación consular con la documentación que acredite dichos requisitos. Un funcionario encargado de la sección de visas revisa los documentos para su autorización, previo pago de los derechos correspondientes. En este caso el cónsul tiene la responsabilidad de documentar bien al extranjero.

Permiso Previo: Este procedimiento se aplicará cuando la representación consular o diplomática no esté facultada para autorizar la internación del extranjero en la característica migratoria y la actividad que pretende llevar a cabo de acuerdo al Instructivo Conjunto.

Permiso de Internación gestionado por el Instituto Nacional de Migración: Este procedimiento se aplicará cuando la representación reciba la instrucción de expedir la documentación migratoria mediante un permiso de internación que emitirá el Instituto Nacional de Migración, quién es la autoridad competente para autorizar el ingreso de extranjeros a México, quien a su vez en un término de 30 días emitirá un oficio de autorización o negativa del permiso a la Representación Consular, quién informará al extranjero y si es favorable, el funcionario encargado autorizará la emisión de la Visa y Forma Migratoria, previo pago de los derechos correspondientes.

⁸⁴ **Instructivo Conjunto.** Secretaría de Gobernación – Secretaría de Relaciones Exteriores. 2005.

Expedición de visa consular: El régimen de visas se aplicará, según las características y modalidades migratorias autorizadas en el Instructivo. De conformidad con la práctica mexicana, la visa consular consiste en la utilización de etiquetas autoadheribles. Pueden ser gratuitas, destinadas a nacionales de los países con los que el gobierno mexicano ha suscrito Acuerdos o emitido Decisiones Unilaterales; o bien gravadas, para los nacionales de países a los que se aplica el Régimen General de Visas; la cual causa derechos.

Existen algunas excepciones en las cuales las representaciones consulares no podrán aceptar las solicitudes de documentación en que los extranjeros manifiesten que será una persona física o moral en México la que cubrirá los gastos que genere su traslado y estancia en territorio nacional, como lo es el caso de que pretendan realizar actividades lucrativas en México y de los que pretenden realizar actividades como ministros de culto o asociados religiosos. En estos casos, los encargados en tramitar dicho permiso de internación ante el Instituto Nacional de Migración, es la parte mexicana interesada en el mismo.

1.5.2. FUNCIONES DEL CÓNSUL COMO OFICIAL DEL REGISTRO CIVIL

El titular de la Oficina Consular de conformidad con la Ley del Servicio Exterior y su Reglamento tiene la facultad indelegable para realizar las funciones de oficial de Registro Civil, y autorizar los actos del estado civil de las personas. Dichas funciones se circunscriben a:

I) Actas de Nacimiento

El registro de nacimientos que se realiza en la circunscripción de la Oficina Consular en la que los interesados estén domiciliados, independientemente del lugar del extranjero en que ocurrió el nacimiento, también existe el registro para aquellos connacionales que por circunstancias de distinta índole van de paso, siempre y cuando el nacimiento haya ocurrido en el extranjero. Para los nacidos en México el registro se hará únicamente en territorio nacional.

II) Actas de Matrimonio

El registro de matrimonio en el exterior se formaliza con el objeto de que ambos pretendidos formalicen su unión con la seguridad de que su matrimonio tenga plena validez en territorio nacional, contemplando como premisa superior el que los dos contrayentes gocen de la nacionalidad mexicana.

III) Actas de Defunción

Este registro se elabora cuando un nacional mexicano ha fallecido en el extranjero bajo solicitud de los familiares o bajo declaración de los comparecientes.

1.5.3. FUNCIONES DEL CÓNSUL COMO NOTARIO PÚBLICO

Las funciones notariales que le son atribuidas al cónsul se derivan de una investidura de fe pública, definida como una presunción legal de la verdad, la cual el Estado tiene originariamente pero la delega a un servidor público o a particulares con el fin de brindar seguridad jurídica y la necesidad de establecer certidumbre en la celebración de actos de los particulares y en este caso en el extranjero a un funcionario consular, la cual le compete exclusivamente al titular de la Representación.

Sin embargo, consideramos que su campo de actuación, es muy concreto y su ejercicio no abarca todas las funciones de la institución notarial. Asimismo está supeditada a que los actos se ejecuten en territorio nacional, y a pesar de ello no deja de ser una pieza clave como auxiliar a los nacionales en el extranjero.

Estas funciones notariales son previstas con fundamento en la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 en su artículo 5, inciso f, así como en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 28 fracción II, donde señala que la Secretaría de Relaciones Exteriores ejercerá funciones notariales por conducto de los miembros del Servicio Exterior Mexicano, las cuales

lleva a cabo a través del Jefe Consular, tal como lo indica la Ley del Servicio Exterior Mexicano en su artículo 44 fracción IV y con observancia en los términos señalados por su reglamento.

Esta equivalencia de actuaciones notariales al Jefe de representación consular resulta muy limitada en cuanto a sus atribuciones. El funcionario consular, sólo podrá dar fe, autenticar y protocolizar contratos de mandato, poderes que se celebren en el extranjero dentro de su circunscripción y que estén destinados a surtir efectos en México, así como el dar fe al otorgamiento de testamentos públicos abiertos, de actos jurídicos de repudiación de herencia y autorizaciones que otorguen las personas que ejerzan la patria potestad o tutela sobre menores o incapaces.

Tal y como indica la profesora Cecilia Molina⁸⁵ y en consideración a lo antes expuesto, los cónsules sólo pueden autorizar escrituras notariales y no actas notariales en las que se consignan hechos jurídicos, a excepción de la recepción del testamento público cerrado por disponerlo expresamente la ley.

En virtud de lo señalado en el párrafo anterior consideramos que se ha dejado en cierta forma un vacío legal, el cual para cubrir dicha omisión se creó un procedimiento de certificación a petición de parte⁸⁶, el cual no está considerado como una función notarial propiamente establecida.

1.5.4. OFICINA DE ASUNTOS COMUNITARIOS

En 1990 se creó el Programa para las Comunidades Mexicanas en el Exterior (PCME)⁸⁷, por el Presidente Carlos Salinas de Gortari con el objetivo de dar

⁸⁵ Cecilia Molina, Ob. Cit. pp. 198.

⁸⁶ Servicio consular que los funcionarios del Servicio Exterior Mexicano, están obligados a prestar en calidad de servidores públicos, por mandato de la Ley Federal de Derechos, artículo 22, fracción IV, inciso e, con fundamento en el artículo 5º, incisos a, e y f de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963.

⁸⁷ Carlos González Gutiérrez. “Decentralized Diplomacy. The role of Consular Offices in Mexico’s Relations with its Diaspora”. En Bridging the border. Hispanic an Latin American Studies. Texas University. 2000. p. 51. Traducción personal.

respuesta gubernamental a las demandas de las organizaciones México americanas, y de la Oficina Presidencial para Mexicanos en el Exterior (OPME)⁸⁸, cuya creación obedeció a uno de los compromisos de campaña del Presidente Vicente Fox, como una política de Estado enfocada a mejorar la calidad de vida e integración de la comunidad mexicana en el exterior y sentar bases de un diálogo franco que permita identificar preocupaciones comunes.

Bajo este esquema, el 6 de agosto de 2002, por decreto presidencial, se funda el Instituto de los Mexicanos en el Exterior (en lo sucesivo IME),⁸⁹ el cual pretende estrechar la cultura mexicana con los connacionales residentes en Estados Unidos de América promoviendo vínculos con sus comunidades de origen. En cada Representación consular también se modificó el nombre del departamento de Comunidades Mexicanas, a la oficina de Asuntos Comunitarios que tiene bajo sus principales funciones la promoción y aplicación de los programas desarrollados por el IME de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Los principales objetivos del IME son:

1. La defensa de los derechos e intereses de los mexicanos en el exterior, incorporando de manera institucional el punto de vista de los migrantes a través de un Consejo Consultivo.
2. La consolidación de una política de Estado enfocada a mejorar la calidad de vida e integración de las comunidades mexicanas en el exterior y
3. Estrechar vínculos entre México y los mexicanos que viven fuera del país.⁹⁰

Con esta nueva visión de incluir de manera abierta, sistemática e institucional, los puntos de vista, recomendaciones e inquietudes de nuestros connacionales sobre las políticas públicas dirigidas a ellos, se creó el Consejo Consultivo del IME,

⁸⁸ El propósito de la OPME fue crear un acceso privilegiado al Presidente de México para los migrantes y sus descendientes, con objeto de alentar su participación en la transformación de México. Sus áreas prioritarias fueron las remesas, la promoción de negocios y la promoción de inversiones en regiones de alta emigración.

⁸⁹ www.sre.gob.mx/ime

⁹⁰ Secretaría de Relaciones Exteriores, **Reporte Bianual de Actividades 2003-2004**, Instituto de los Mexicanos en el Exterior, 2004, pp7.

integrado principalmente por miembros destacados de la comunidad que vive en Estados Unidos de América y Canadá.

A un nivel gubernamental superior se encuentra el Consejo Nacional para las Comunidades Mexicanas en el Exterior, en el cual participan once secretarías de Estado y dependencias gubernamentales que cuentan con programas de atención a las comunidades mexicanas.

Finalmente en cada consulado, se encuentra la oficina de Asuntos Comunitarios, la cual, de manera directa establece el contacto diario con la comunidad mexicana, y en la que suscribe colaboró al inicio de sus funciones dentro del Consulado General de México en Miami, en donde le permitió obtener una invaluable experiencia en el ámbito profesional.

El IME a través de la oficina de asuntos comunitarios, es la encargada de coordinar diferentes proyectos en las siguientes áreas:

EDUCACIÓN: en materia educativa fue creado el programa de **Plazas Comunitarias**, impartido por el Instituto Nacional de Educación para Adultos, donde se ofrecen servicios educativos de alfabetización, primaria, secundaria abierta y a distancia e incluso el bachillerato, cursos de inglés y español.

El programa de Donación de Libros, creado con la finalidad de apoyar la educación y reforzar la identidad de los niños y jóvenes de origen mexicano.

Intercambio de Maestros, que se encuentra dentro del Programa Binacional de Educación Migrante (PROBEN), a través del cual, instituciones educativas mexicanas y estadounidenses reciben y envían a profesores bilingües, durante el verano para fortalecer directamente la educación de los niños migrantes.

Documento de Transferencia del Estudiante Migrante Binacional, este documento facilita la aceptación de los niños y jóvenes migrantes en las escuelas receptoras en México, y con ello se garantiza la continuidad en los estudios de los migrantes.

SALUD: Existen diversas condiciones económicas, laborales, sociales y culturales que limitan el acceso de las comunidades mexicanas a los servicios de salud, especialmente en los Estados Unidos de América. La falta de seguros médicos, los altos costos de los medicamentos y de los servicios de salud, el estatus migratorio, el escaso dominio del idioma inglés, han creado una barrera entre la comunidad mexicana y el sistema de salud estadounidense. En este marco se ofrecen diferentes programas encaminados a brindar atención a estos puntos como el **Programa “Vete sano, regresa sano”**, la **repatriación de connacionales enfermos**, **Ferias de Salud** y de forma relevante la **Semana Binacional de Salud**, en la cual se tuvo la oportunidad de participar directamente en la organización y ejecución de dicho programa, coordinando esfuerzos con el departamento de salud, organizaciones no gubernamentales, clínicas, universidades, asociaciones comunitarias, clubes de oriundos, agencias financieras y voluntarios de la localidad; a fin de brindar información educativa sobre la salud y diversos exámenes médicos de forma gratuita.

La labor del IME ha permitido la creación de una plataforma útil para detonar proyectos importantes para beneficio de las comunidades mexicanas en coordinación directa con el trabajo desarrollado en el departamento de protección en cada una de nuestras representaciones.

1.5.5. PROTECCIÓN CONSULAR

Es materia del capítulo Tercero de la obra que se lee.

CAPÍTULO SEGUNDO.- MARCO JURÍDICO VIGENTE EN LA PRÁCTICA CONSULAR MÉXICO – ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

2.1.- LEGISLACIÓN NACIONAL QUE REGULA LA PRÁCTICA CONSULAR MÉXICO – ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

En el primer capítulo de esta obra, mencionamos los antecedentes y evolución de la institución consular; así como la integración del consulado desde su forma orgánica.

Ahora corresponde revisar como se encuentra regulada la institución consular en el derecho interno en cada una de las legislaciones correspondientes, derivado en que los recientes años, las líneas prioritarias que han delineado la política exterior de los últimos gobiernos mexicanos han hecho de la labor consular una tarea indispensable.

2.1.1.- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Consciente de que en México los tratados internacionales son instrumentos que tienen cada vez mayor importancia, no podemos negar que la evolución histórica de nuestro sistema de celebración y aprobación de tratados necesita de más claridad, principalmente con las reformas y la interpretación que la Suprema Corte de Justicia de la Nación le ha dado al artículo 133 Constitucional.

Con antelación a cualquier otra consideración, es necesario tener a la vista los siguientes preceptos constitucionales:

Artículo 76.- Son facultades exclusivas del Senado:

“I.- Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el presidente de la República y el secretario del despacho correspondiente rindan al congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el ejecutivo de la Unión;...”⁹¹

⁹¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917.

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/cn16.pdf>, consulta el 14 de diciembre de 2005.

El texto vigente del artículo 133 es el siguiente:

“Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y **todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema** de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados”.⁹²

La sola lectura del numeral transcrito, inmediatamente proporciona, a través de la interpretación gramatical, una jerarquía que podemos concretar en que, en primer lugar, se encuentra la Constitución, en segundo lugar, las leyes del Congreso de la Unión y los tratados y en tercer lugar, las normas estatales.

Consideramos que en atención a la literalidad de nuestra norma suprema, la Constitución está en un plano de superioridad a las demás leyes, como ley suprema. Por tal razón, es importante analizar la posición que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha tenido, respecto a este tema, y que puede dividirse en dos grandes partes:

En una primera etapa, la decisión de la Corte contenía en la Tesis C/92, cuyo rubro es: “LEYES FEDERALES TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA.”⁹³

De acuerdo al anterior juicio de la Corte podemos interpretar que las leyes federales y los tratados internacionales, tienen la misma jerarquía normativa, de tal suerte que el tratado internacional no puede ser criterio para determinar la constitucionalidad de una ley, ni viceversa.

⁹² *Ibidem*.

⁹³ **Tesis C/92, de Instancia de Pleno**, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 60, correspondiente al 30 de diciembre de 1992, página 27, octava Época.
http://www.scjn.gob.mx/iusupdate-tesis.asp_Clave=2376

En un segundo momento, a través de la histórica resolución emitida al fallar el amparo en revisión 1475-98, Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo, la Suprema Corte de Justicia determinó que: LOS TRATADOS INTERNACIONALES SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES, Y EN UN SEGUNDO PLANO, RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.”⁹⁴

Es a partir de este nuevo criterio que adoptó la Corte, en el cual cambia radicalmente el razonamiento que había tenido con anterioridad, en donde ha quedado precisado que la jerarquía normativa de los tratados corresponde al segundo rango o nivel, respecto de la Constitución y por encima de las leyes federales. Corresponde en consecuencia examinar que los tratados satisfagan los dos requisitos formales de carácter interno que son reiterados en el artículo 89, fracción X y 76, fracción I; y uno de fondo, para que sean incorporados a nuestro sistema jurídico:

- a) Ser aprobados por el Senado; y
- b) de acuerdo con la Constitución
- c) adecuación de la Convención Internacional con el texto de la propia Ley Fundamental

Esta decisión se fundó, además en la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969, de la que México es parte y que entro en vigor el 27 de enero de 1980. **En sus artículos 26 y 27**, se establece:

Artículo 26. “Pacta sunt servanda”. Todo tratado en vigor, obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe.”

Artículo 27. “...Un Estado parte en un tratado no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación de incumplimiento del tratado”

Ahora bien, consideramos irrefutable que la Convención de Viena de 1969 existe, que México es parte y que, por tanto, tiene la obligación de respetarla; de ahí que,

⁹⁴ Contendida en la **Tesis Aislada LXXVII-1999**, Instancia de Pleno, en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, tomo X, página 46, del 28 de octubre de 1999, Novena Época.
http://www.scjn.gob.mx/iupdate-tesis.asp_Clave=3039

a nuestro parecer, llegado el caso, se tendrá que fallar necesariamente en el sentido de que la norma internacional está por encima de la Constitución, y esto se dio así porque la propia Constitución permitió al Presidente de la República firmar un tratado y al Senado ratificarlo, donde el Estado Mexicano aceptó la supremacía de un orden supranacional, por encima del derecho interno, incluso, de la propia Constitución.

Por lo anterior, nos atrevemos a afirmar que, la tendencia apunta a que, no sólo los tratados internacionales sean de una jerarquía superior a las leyes del derecho interno, sino, incluso, que estén por encima de la propia Constitución de cada Estado.

A esa evolución del Derecho Internacional como un orden supranacional, que está por encima del orden constitucional interno, tarde o temprano no podrá evadirse nuestro país y esta nueva postura de la Suprema Corte es un reflejo, aún incompleto, pero reflejo al fin, de este fenómeno de globalización jurídica, atendiendo sobre todo a que un país ya no puede subsistir sin el comercio internacional y, por consiguiente, sin asumir compromisos frente a los otros órdenes nacionales, creando un nuevo orden de carácter supranacional.

Mucho se puede especular acerca de las razones por las cuales, la Suprema Corte, abandonó el criterio de que los tratados internacionales tienen la misma jerarquía normativa que las leyes federales; sin embargo, en nuestro particular punto de vista, ello obedeció a la tendencia globalizadora que se presenta como un fenómeno de repercusión mundial en los aspectos económicos y sociales de cada país.

Consideramos que la tendencia del Derecho Constitucional Comparado, se inclina de manera decisiva a otorgar una mayor jerarquía al Derecho Internacional que al interno, por lo que tarde o temprano, quizá por la vía de reforma constitucional, se

hubiera llegado al mismo resultado, sin dejar de advertir que, en el marco jurídico constitucional actual, de ninguna manera puede aceptarse que el derecho internacional esté por encima del nacional, pero paradójicamente, México está obligado a que prevalezca lo acordado en un pacto internacional por encima de su derecho interno.

De manera personal, apuntamos que la serie de contradicciones en la doctrina y los cambios de criterio en el Poder Judicial Federal, demuestran que el verdadero problema del artículo 133 de la Constitución, no será resuelto con facilidad a través de la interpretación de su texto.

De tal forma, que mientras la redacción no se modifique, las lagunas siguen siendo las mismas, por lo que es necesario meditar seriamente sus alcances para estar en posibilidad de encontrar una solución que satisfaga la congruencia del sistema de aprobación de tratados con nuestro sistema federal, sin contravenir la importancia del derecho internacional.

Tendremos que considerar las diversas discusiones con lo concerniente a que frente a la comunidad internacional, quien obliga es el Presidente de la República y el Senado, sin embargo, persiste la inquietud de proteger la participación de las entidades federativas a través de la Cámara de Diputados.⁹⁵

Consideramos fundamental plantear la propuesta de que el Congreso de la Unión ejerza la facultad de aprobar los tratados, para hacer de la política exterior un instrumento de acuerdos incluyentes y plurales que impulsen el desarrollo nacional, y así los legisladores participen con el Poder Ejecutivo con una mayor corresponsabilidad.

⁹⁵ “**Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional**”, No. 3, julio – diciembre de 2000. Distrito Federal, México. pp. 22.

Con lo anterior, revaloramos al derecho internacional y protegemos a las entidades federativas tanto de las legislaciones paralelas, como de expedir leyes que contravengan tratados internacionales, ya que con ello tendrán pleno conocimiento de las disposiciones de los tratados, dándoles posibilidad de manifestarse en relación con su contenido,

Por otra parte, nuestra carta magna establece en su artículo **89 Constitucional**, fracciones **II, III y XVI**; la facultad al Presidente de la República de nombrar a los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales con la aprobación del Senado; así como la facultad para remover a los citados agentes⁹⁶.

Así mismo, le compete la celebración de tratados internacionales con la aprobación del Senado. Esta labor se lleva a cabo a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores y del cabildeo de las Embajadas.⁹⁷

Es importante destacar, que en la práctica es común que el Secretario de Relaciones Exteriores sea el que someta a consideración del Presidente de la República, los nombres de las personas que a su juicio tengan los “méritos” para ocupar el cargo.

La **fracción X** del citado artículo, regula la facultad del Presidente de la República para dirigir la **política exterior** bajo los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo, y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.⁹⁸

⁹⁶ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos** de 1917.
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/cn16.pdf>

⁹⁷ *Ibidem.*

⁹⁸ *Ibidem.*

Estos principios tradicionales de la política exterior de México se consideran de carácter esencialmente defensivo, delineados a través de una historia de intervenciones, pérdidas de territorio, inestabilidad, conflictos y disturbios nacionales en el siglo XIX; y consolidados como resultado de la Revolución Mexicana y su fuerte herencia nacionalista en el ámbito ideológico, político, económico e institucional.⁹⁹

Sin embargo, frente al cúmulo de cambios en el mundo, la política exterior de México, sustentada en estos principios históricos que derivan de los principios fundacionales de la Liga de las Naciones de la Carta de las Naciones Unidas, tiene que partir de bases realistas que se apliquen a los nuevos contextos internacionales.

A lo largo de la historia mexicana, la política exterior había tenido una congruencia con el proceso de consolidación del Estado-nación. Es decir, entre más evolucionaba el Estado mexicano, su política exterior se hacía más compleja en su elaboración, más plural en términos ideológicos, más multidireccional en criterios regionales y más multitemática.¹⁰⁰

Hoy en día, la política exterior de México necesita formar parte de un proceso de evaluación de los profundos cambios experimentados en el entorno mundial y es el momento de empezar a definir su política exterior cambiando paradigmas, que quizá fueron parte esencial del pasado, pero que hoy no corresponden necesariamente a lo que este país tiene que plantear.

El reto más importante y constante de la política exterior mexicana deriva de la particular posición geopolítica de México como el vecino menos desarrollado del

⁹⁹ Velásquez Flores, Rafael, **Introducción al Estudio de la Política Exterior de México**, Editorial Nuestro Tiempo. México. 1995, pp. 273

¹⁰⁰ *Ibid.*, pp 273-274

país más poderoso del mundo, y como frontera entre América del Norte y América Latina.

Por un lado, la geografía y la economía empujan a México en dirección al norte como vecino geográfico y socio natural de Estados Unidos, además de adoptar un enfoque diplomático de orientación básicamente bilateral. Por el otro, la asimetría de poder y diversos factores ligados a su historia, cultura, nivel de desarrollo y política interna, colocan a México en la dirección opuesta.

Por esta razón, fue necesario que durante los tres primeros años de la administración del Presidente Vicente Fox Quesada, se estableciera un plan original de política exterior consistente en tres ejes principales: el eje América del Norte, con el cual se ha buscado profundizar estratégicamente nuestra relación con Estados Unidos y Canadá; y dos paralelos consistentes, en la diversificación con América Latina y Europa, y en desplegar una actividad más intensa en los foros multilaterales.¹⁰¹

Sin embargo, al poner en escena este plan original, la migración cobró una importancia inusual, pero que se vio afectada a los inesperados cambios en la agenda y el mapa de alianzas internacionales desencadenados por los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001.

El relevó de la Cancillería, trajo nuevas prioridades al quehacer internacional de México: énfasis en el comercio exterior y gradualismo en el terreno migratorio. Desde esta perspectiva, son seis ejes estratégicos los que se establecen para la conducción de nuestra política exterior, mismos que formaron parte del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006:

¹⁰¹ Palabras pronunciadas por el Presidente Vicente Fox ante los integrantes del "Club Siglo XXI" en Madrid, España, el 16 de mayo de 2002.

* Defensa y promoción de la democracia y los derechos humanos; **atención y defensa de los mexicanos en el extranjero**; defensa del multilateralismo y de las normas internacionales, con la participación en foros multilaterales; promoción cultural, económica y comercial de México; y la atención prioritaria de nuestros principales socios estratégicos.¹⁰²

No obstante, a nuestro juicio consideramos que esos siete principios no guardan proporciones entre sí. La defensa de la democracia y los derechos humanos son asuntos que tienen un nivel muy superior al hecho de la defensa de los mexicanos en el exterior; la cual es un programa de la cancillería que parte del derecho consular y es una subdivisión de los derechos humanos.

Es importante reconocer que se ha llevado a cabo un gran avance en esta materia; con el apoyo de la Comunidad de Naciones, para que nuestro país ingresara como miembro no permanente al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas; y en materia de Derechos Humanos, México ha sido electo como Presidente designado del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas¹⁰³.

Dicha elección representa un reconocimiento a la política exterior de nuestro país en esta materia. Somos la décima democracia en población del mundo, por ello es importante que tanto el respeto a los Derechos Humanos, el desarrollo social y económico, así como el valor de la democracia; sean principios en los cuales se base la política externa.¹⁰⁴

¹⁰² Platica que sostuvo la que suscribe con el Dr. Luis Ernesto Derbez Bautista, Secretario de Relaciones Exteriores, como miembro de la delegación mexicana en el marco del XXXV Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, en Fort Lauderdale Florida, E.U.A., 5 al 7 de junio de 2005.

¹⁰³ Comunicado de Prensa No. 104. SRE. México, 19 de mayo de 2006.
http://www.sre.gob.mx/comunicados/2006/mayo/b_104.htm.

¹⁰⁴ Versión estenográfica de la ponencia del Secretario de Relaciones Exteriores, Luis Ernesto Derbez Bautista, en el II Foro México el Desafío Social, México. D.F. 27 de abril de 2006. SRE.
http://www.sre.gob.mx/comunicados/discursos/2006/disc_21.htm

2.1.2.- LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Esta ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, que entró en vigor el 1º de enero de 1977.¹⁰⁵

Dicha ley, regula a cada una de las Secretarías de Estado que integran la Administración Pública Federal. De las diversas Secretarías, la que nos interesa citar es a la **Secretaría de Relaciones Exteriores (S.R.E.)**, ya que sus funciones están estrechamente relacionadas con la institución consular.

La S.R.E. es el principal conducto institucional por el cual se ejercita la facultad que otorga la Constitución Política Mexicana al Presidente de la República, sobre la orientación de la política exterior del país como principal medio de negociación con el exterior, como se estudió en el numeral anterior.

Al Ejecutivo corresponde, por tanto, definir los objetivos, intereses y estrategias que considere en la materia, y tiene potestad para dirigir las actividades del propio **Servicio Exterior Mexicano (SEM)**; mientras que la S.R.E. se encarga oficialmente de ejecutarla y, bajo esos lineamientos representar a la nación mexicana en el extranjero.

La S.R.E. es una de las dependencias de la administración pública centralizada, mediante la cual el Poder Ejecutivo de la Unión ejercita sus atribuciones y despacha los negocios de orden administrativo a él encomendados.

Su misión principal ha sido fortalecer la soberanía y garantizar la seguridad nacional del Estado mexicano, promoviendo la posición y los intereses de éste, en

¹⁰⁵ **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal** del 29 de diciembre de 1976. <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/tcfed/168.htm>, consulta el 19 de diciembre de 2005.

los ámbitos bilateral y multilateral; tiene también la obligación de apoyar el proyecto de desarrollo nacional que se establezca, mediante el fomento del comercio, la inversión, el turismo y en crear buena imagen de México en el exterior, pues es ella la principal responsable de la personalidad internacional del país.¹⁰⁶

Asimismo, ésta es responsable de conducir al SEM, constituido por los funcionarios públicos encargados de vincular formalmente a la nación con otros Estados con los que existan lazos políticos, económicos, científicos y/o culturales.

Obligada a reestructurarse por la creciente demanda de atención y trámites que exigen actualmente los mexicanos, las primeras innovaciones hechas a la estructura de la S.R.E. se relacionaron con la desconcentración de sus servicios. Así, durante la última década, se estableció la creación de nuevas direcciones y coordinaciones que permitieran oportunamente la ordenada combinación de funciones a su cargo.

Las múltiples acciones que realizan las representaciones consulares encuentran sustento en el **Artículo 28 que la citada ley establece:**

A la Secretaría de Relaciones Exteriores le corresponde el despacho, entre otros, de los siguientes asuntos:

(...) II. Dirigir al Servicio Exterior en sus aspectos diplomático y consular en los términos de la Ley del Servicio Exterior Mexicano y, por conducto de los agentes del mismo servicio, velar en el extranjero por el buen nombre de México; **impartir protección a los mexicanos**; cobrar derechos consulares y otros impuestos; ejercer funciones notariales, de registro civil, de auxilio judicial y las demás funciones federales que señalan las leyes, y adquirir, administrar y conservar las propiedades de la nación en el extranjero;¹⁰⁷

¹⁰⁶ Platica que sostuvo la que suscribe con el Ministro, Joel Hernández García, Consultor Jurídico actual de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en el marco del XXXV Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, en Fort Lauderdale Florida, E.U.A., 5 al 7 de junio de 2005.

¹⁰⁷ **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal** del 29 de diciembre de 1976.
<http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/tcfed/168.htm>, consulta el 19 de diciembre de 2005.

Como se puede apreciar, las actividades que se realizan en las representaciones consulares se incrementan y especifican de acuerdo a lo que establece nuestra Constitución Política, Convenciones y Acuerdos a los que México pertenece, pero siempre en apego a la política exterior del tiempo.

En resumen, podemos concluir que a dicha Secretaría, le corresponde ejecutar la política exterior de México, promover, propiciar y asegurar la coordinación de las acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de conformidad con las atribuciones que a cada una de ellas corresponda, dirigir el SEM e intervenir en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte.

2.1.3.- LEY DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO

El Servicio Exterior, tiene su ley reglamentaria vigente de 1994, promulgada por el licenciado Carlos Salinas de Gortari y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero del mismo año, entrando en vigor al día siguiente de su publicación.¹⁰⁸

Cuenta con 65 artículos y un decreto de reformas y adiciones del 22 de enero de 2002, expedido por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Vicente Fox Quesada.

Dicha ley abroga la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano, publicada en el Diario Oficial del 8 de enero de 1982,¹⁰⁹ derivada de la incesante actividad que México había desarrollado en los foros internacionales durante esos años.

¹⁰⁸ **Ley del Servicio Exterior Mexicano** del 4 de enero de 1994.
<http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/tafed/98.htm> Consulta 19 de diciembre de 2005.

¹⁰⁹ *Ibidem*.

México, siempre ha procurado mantener relaciones armoniosas con todos los países, no sólo por la necesidad de una convivencia pacífica internacional, sino también por intereses económicos y de protección a los nacionales. Con motivo de las relaciones que se dan entre los sujetos internacionales, es fundamental que los Estados designen a funcionarios que los representen en territorios de otros Estados.

De ésta forma, la Ley del Servicio Exterior regula de manera específica los principios sobre los que se fundamenta dicho cuerpo institucional, la función diplomática y consular, su integración, organización y estructura, dependiente del Ejecutivo Federal. Su dirección y administración están a cargo de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Por tanto, a cargo de este cuerpo de funcionarios mexicanos, está la custodia y vigilancia de los intereses nacionales en el extranjero; así como el ejercicio de la representación del Estado mexicano frente a otros Estados y organismos internacionales.

Esta Ley, contiene las disposiciones sobre el sistema de ingreso y de escalafón, lo que constituye aparentemente un aparato de selección y ascenso único, de alto nivel de especialización en la administración pública mexicana. Sin embargo, no es posible negar que por medio de los nombramientos otorgados por el Presidente, se cometan ciertos excesos que es menester supervisar para que no funcione el Servicio Exterior como caja de resonancia del sistema político y haga las veces de un mecanismo de premios y castigos.

Dicha ley define al Servicio Exterior Mexicano como: “el cuerpo permanente de funcionarios, encargados de representar al Estado en el extranjero y de ejecutar la política exterior; asimismo encargado de la **protección de los mexicanos** y de los intereses del país en el extranjero, representar al país en las relaciones internacionales y recabar información del extranjero, siempre en salvaguarda del interés nacional”.¹¹⁰

¹¹⁰ Artículo 1º de la **Ley del Servicio Exterior Mexicano** del 4 de enero de 1994.
<http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/tcfed/98.htm> Consulta 19 de diciembre de 2005.

El artículo 19, establece la designación de embajadores y cónsules generales hecha por el Presidente de la República, sin perjuicio de lo que dispone la fracción III del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; preferentemente entre los funcionarios de carrera *de mayor competencia, categoría y antigüedad en la rama diplomático-consular*.¹¹¹

De igual forma, dicho artículo establece la facultad del Presidente de la República, independientemente de que un funcionario de carrera sea designado Embajador o Cónsul General, de removerlo libremente en términos de la fracción II del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los nombramientos de embajadores deben ser “ratificados” por el Senado o, en su defecto, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. Los funcionarios de rango inferior al de embajador, también, y en este caso no por disposición constitucional, pueden ser designados por el Presidente de la República.¹¹²

Sin negar, que a través de este precepto legal se ha nutrido el Servicio Exterior de personajes de la vida del país, y, afirmando que debe mantenerse la posibilidad de nombrar funcionarios diplomáticos y consulares a todos los niveles por el jefe del ejecutivo, se hace indispensable reiterar que ha sido objeto de abuso.

Es muy lamentable que se hayan incorporado en los niveles de decisión a gente sin experiencia, sin la formación, sin el compromiso nacional, pero sí con un cúmulo de intereses personales que los hacen ir más haya de su investidura o peor aún, que actúan con desinterés y sin vocación, situación que ha dañado de forma irreparable a la Institución, y que en el mismo sentido, ha sido dañado el gobierno y sobre todo a la población misma.

¹¹¹ Artículo 19 de la **Ley del Servicio Exterior Mexicano** del 4 de enero de 1994.
<http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/tcfed/98.htm> Consulta 19 de diciembre de 2005.

¹¹² Artículo 76, 77 y 79 de la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos** de 1917 y según el artículo 23 de la **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal** del 29 de diciembre de 1976.

Precisamente habría que recordar que el Servicio Exterior se institucionaliza porque debe estar al servicio del Estado y no al servicio de ningún partido o del gobierno en turno, o sirviendo a los intereses personales del funcionario en gestión. Por nuestra experiencia personal, fue lamentable y muy decepcionante, el percatarnos del aumento de la corrupción que dentro de nuestro propio gobierno, en el exterior, ha trascendido de forma importante fronteras a niveles inimaginables.

Hay que revalorar, que en las condiciones presentes del país, cuando emerge como una “potencia media”, según la extendida terminología, es urgente fortalecer técnica y profesionalmente al servicio exterior y restringir al mínimo la designación de los funcionarios diplomáticos y consulares no especializados y de carrera, empezando por los embajadores e inclusive el titular de la Secretaría.

El Servicio Exterior, como parte de la Administración Pública debe ser profesionalizado aún más. Nos atrevemos a pensar en la conveniencia que la S.R.E. forme desde el nivel de licenciatura a sus cuadros diplomáticos y consulares. Sólo, en condiciones plenamente justificadas ante el Senado de la República ingresar a personalidades no provenientes del propio SEM.

Al respecto debemos añadir, qué no es válido construir una falsa disyuntiva entre profesionales de carrera y “políticos”. Deben de crearse vías alternas y flexibles para que profesionales de carrera de otras ramas puedan equiparar su experiencia por vías de estudios de exámenes a la del SEM de carrera.

La profesionalización del SEM debe tener como punto de partida conocimiento de las condiciones políticas, económicas, sociales y culturales de las ramas diplomática y consular; así como de las condiciones internas del país que se está representando y de la comprensión de sus necesidades, con énfasis en cursos y

exámenes de actualización **obligatorios**. De ahí pensamos que el Canciller debiera ser un profesional del servicio, en primer término.

No dejan de merecer mención, ciertos avances: como la creación del Instituto Matías Romero dentro de la Secretaría, uno de cuyos fines es la capacitación del personal del Servicio Exterior, y los exámenes de regularización del personal que no es de carrera que se llevan a cabo periódicamente, sin embargo, necesita de apoyo para llevar a cabo su cabal actuación.

La vigente ley tiene la novedad de que funciona en una sola, las dos ramas diplomática y consular¹¹³, que tradicionalmente en todos los ordenamientos que le antecedieron, funcionaban de forma separada; así como en los tratados internacionales, que se encontraban y se encuentran separadas. Percibimos que la idea es darle mayor importancia a las funciones consulares.

Esta nueva regulación provoca diversas situaciones; como lo es que las tareas asignadas de protección requieren de una preparación adecuada del personal. De ahí que el personal de la rama, de acuerdo a la ley debería de contar con la preparación especial para ello, con el fin de evitar que funcionarios no capacitados se encarguen de asuntos que requieren especial cuidado.

Hacemos crítica a este ordenamiento, que no permite establecer y diferenciar cuales son las funciones específicas de las ramas diplomático consular y técnico administrativa, que conforman el personal de carrera del Servicio Exterior, ni mucho menos destacar las actividades que realizan cada uno de los miembros acreditados en cada representación.

¹¹³ Artículo 3º de la **Ley del Servicio Exterior Mexicano** del 4 de enero de 1994.
<http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/tcfed/98.htm> Consulta 19 de diciembre de 2005.

Respecto al ámbito de la **protección consular**, destacan **el artículo 2º**, el cual establece las *facultades del Servicio Exterior Mexicano*, y en concreto, la **fracción II que hace referencia a la protección**; así como el **artículo 44**, que señala las facultades y obligaciones que corresponden a los jefes de las oficinas consulares.

El artículo 2º, señala que corresponde al Servicio Exterior Mexicano:

I. Promover y salvaguardar los intereses nacionales ante los Estados extranjeros y en los organismos y reuniones internacionales en los que participe México;

II.- “Proteger, de conformidad con los principios y normas del derecho internacional, la dignidad y los derechos de los mexicanos en el extranjero y ejercer las acciones encaminadas a satisfacer sus legítimas reclamaciones”.

...

XI.- Destinar los ingresos recibidos por los servicios establecidos en los artículos 20, 22 y 23 de la Ley Federal de Derechos, prestados por cualquier representación consular en el extranjero para integrar un fondo cuyo objeto sea cubrir, previa autorización de la Secretaría de Relaciones Exteriores, los gastos relativos a las actividades y programas que a continuación se mencionan, en términos del Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano: **Programa de repatriación de personas vulnerables; atención y asesoría jurídica y de protección consulares; visitas a cárceles y centros de detención; atención telefónica; campaña de seguridad al migrante; servicios de consulados móviles; prestación de servicios consulares en general, y atención al público...**

XII.- Las demás funciones que señalen al servicio exterior esta y otras leyes y reglamentos, así como los tratados de los que México sea parte.¹¹⁴

Por su parte el artículo 44 establece:

I “Proteger, en sus respectivas circunscripciones consulares los intereses de México y los derechos de sus nacionales, de conformidad con el derecho internacional y mantener informada a la Secretaría de **la condición en que se encuentran los nacionales mexicanos, particularmente en los casos en que proceda una protección especial**”.

III Ejercer, cuando corresponda, funciones de Juez del Registro Civil

IV Ejercer funciones notariales en los actos y contratos celebrados en el extranjero que deban ser ejecutados en territorio mexicano, en los términos señalados por el Reglamento. Su fe pública será equivalente en toda la República, a la que tienen los actos de los notarios en el Distrito Federal;

V Desahogar las diligencias que le encomienden las autoridades judiciales de la República;...¹¹⁵

¹¹⁴ Artículo 2º de la **Ley del Servicio Exterior Mexicano** del 4 de enero de 1994.
<http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/tcfed/98.htm> Consulta 19 de diciembre de 2005.

En nuestra opinión, concluimos que desde luego resultan insuficientes estas funciones consulares que se ofrecen a los connacionales, tomando en cuenta el alto índice de emigrantes que hay en Estados Unidos de América, además de la gran demanda de servicios que ellos exigen a nuestro gobierno, lo que provoca la limitación y muchas veces frustración en la práctica consular y la protección que se le pudiera brindar en determinado a caso a nuestros connacionales.

2.1.4.- REGLAMENTO DE LA LEY DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO

El Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano fue promulgado el 20 de agosto de 2002, por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Vicente Fox Quesada, y publicado en el Diario Oficial de la Federación del 23 de agosto del mismo año; abrogando al Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de octubre de 1994.¹¹⁶

Como parte de la política exterior, la red consular y el sistema de delegaciones en el interior de la República mexicana, constituyen un factor trascendental al consolidarse como interlocutores entre los mexicanos que atraviesan por alguna dificultad.

Las normas de protección consular, determinan un abanico de actividades que se realizan para beneficio de nuestros connacionales, debido a las corrientes migratorias por parte de mexicanos a Estados Unidos, y en respuesta a innumerables medidas en contra de esta acción, se ha establecido la red más grande de consulados mexicanos en ese territorio.

En la actualidad, México posee 48 oficinas consulares en los Estados Unidos: 18 consulados generales, 27 de carrera y una sección consular, cifra que representa

¹¹⁵ Artículo 4º de la **Ley del Servicio Exterior Mexicano** del 4 de enero de 1994.
<http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/cefed/98.htm> Consulta 19 de diciembre de 2005.

¹¹⁶ **Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano** del 20 de agosto 2002, Secretaría de Relaciones Exteriores.

el 75% de sus relaciones consulares en general, las cuales se encuentran reguladas en este precepto normativo.¹¹⁷

Consulado General	Consulado de Carrera	Sección consular
Atlanta	Albuquerque	Washington
Austin	Brownsville	
Boston	Calexico	
Chicago	Detroit	
Dallas	Douglas	
Denver	Del Río	
El Paso	Eagle Pass	
Houston	Filadelfia	
Los Angeles	Fresno	
Miami	Indianápolis	
Nogales	Kansas City	
Nueva York	Laredo	
Phoenix	Las Vegas	
Sacramento	Little Rock	
San Antonio	McAllen	
San Diego	Omaha	
San Francisco	Orlando	
San Jose	Oxnard	
	Pórtland	
	Presidio	
	Raleigh	
	San Bernardino	
	Salt Lake City	
	Seattle	
	Santa Ana	
	Tucson	
	Yuma	

Por otra parte, corresponde a dicho Reglamento regular determinados aspectos relacionados con las funciones concretas de este cuerpo institucional. Siendo así, **el artículo 65** del mencionado ordenamiento jurídico señala lo siguiente en materia de ***protección consular*** :

¹¹⁷ Elaboración propia, obtenida con información en www.sre.gob.mx

Artículo 65.- Es obligación prioritaria de los miembros del Servicio Exterior proteger los intereses de los mexicanos en el extranjero. Con este propósito prestarán sus buenos oficios, impartirán asistencia y **protección consular** y, llegado el caso, proporcionarán a la Secretaría los elementos para que ésta decida si el Estado mexicano ejercerá la protección diplomática.

La **asistencia consular** se impartirá cuando se requiera atender y asesorar a mexicanos en sus relaciones con las autoridades extranjeras.

Para estos efectos los miembros del Servicio Exterior deberán:

I Asesorar y aconsejar a los mexicanos en lo relativo a sus relaciones con las autoridades e informarles sobre la legislación local, la convivencia con la población local, sobre sus derechos y obligaciones frente al estado extranjero en donde se encuentren, y sus vínculos y obligaciones en relación con México, en especial su registro en la oficina consular correspondiente;

II Asesorar jurídicamente a los mexicanos, cuando éstos lo soliciten, entre otros a través de los abogados consultores de las representaciones;

III Visitar a los mexicanos que se encuentran detenidos, presos, hospitalizados o de otra manera en desgracia, para conocer sus necesidades y actuar en consecuencia; y,

IV Asumir la representación de los mexicanos que por estar ausentes o por otros motivos estén imposibilitados de hacer valer personalmente sus intereses.

Para efectos del presente artículo y conforme a lo dispuesto en la fracción XI del artículo 2º de la Ley, en la Ley Federal de Derechos, y en otros ordenamientos legales aplicables, la Secretaría, escuchando las opiniones de las áreas directamente involucradas con los asuntos consulares, elaborará o revisará, cuando menos cada dos años, los programas y actividades a los que se destinarán los recursos recibidos por servicios prestados por las representaciones consulares de México en el extranjero. Tales programas y actividades se centrarán, prioritariamente, en los siguientes aspectos:

- a) programa de repatriación de personas vulnerables;
- b) atención y asesoría jurídica;
- c) visitas a cárceles y centros de detención;
- d) atención consular a través de servicios telefónicos;
- e) seguridad de los migrantes;
- f) consulados móviles;
- g) prestación de servicios consulares en general;
- h) atención al público; y,
- i) en general, en todos aquellos aspectos relacionados con la protección consular (...)¹¹⁸

Artículo 79.- Los miembros de la rama técnico-administrativa, cuando se encuentren en el extranjero, atendiendo a su rango, desempeñarán, preferentemente, las siguientes funciones:

¹¹⁸ Artículo 65 del **Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano** del 20 de agosto de 2002.
http://www.sre.gob.mx/acerca/marco_normativo/leysem/regl_leysem.doc

- I. Encargado de áreas consulares de: visas, matrículas, pasaportes, cartillas, notarial, registro civil y otras afines;
- II. Encargado de áreas consulares de: prensa, comercial, asuntos culturales, comunidades mexicanas, protección, recaudación y formas valoradas, y otras afines; y,
- III. Encargado de la administración de la oficina, de la residencia o de la representación.¹¹⁹

Con fecha 24 de mayo de 2005, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que reforma y adiciona el Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano. Al respecto, destaca lo adicionado **al artículo 78 fracción VII**, en el que se indica:

“Que además de las funciones consignadas en el artículo 44 de la Ley: Corresponde a los jefes de oficinas consulares expedir en su circunscripción, declaratorias de nacionalidad por nacimiento, así como certificados a petición de parte dentro del ámbito de sus atribuciones.”¹²⁰

Es importante resaltar, que este ordenamiento además de establecer la organización de las representaciones de México en el exterior y su dependencia del Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores; especifica cada una de las funciones correspondientes a los consulados y las sanciones administrativas que pueden ser sujeto el personal del Servicio Exterior al llevar a cabo sus funciones.

Este ordenamiento contempla la unión de las ramas diplomático – consular, razón por la cual los miembros del servicio exterior desempeñaran indistintamente sus funciones en una misión diplomática, representación consular, misiones especiales y delegaciones o conferencias, o reuniones internacionales.

¹¹⁹ Artículo 79 del **Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano** del 20 de agosto de 2002.
http://www.sre.gob.mx/acerca/marco_normativo/leysem/regl_leysem.doc

¹²⁰ **Diario Oficial de la Federación**. Publicado el 24 de mayo de 2005.

Al definir las obligaciones de los miembros de la Secretaría de Relaciones Exteriores, se señala en dicho ordenamiento, como prioritaria la actividad de protección de los intereses de los mexicanos en el exterior de conformidad con el derecho internacional, así como mantener informada a la Secretaría, de la condición en que se encuentren los nacionales mexicanos, particularmente en los casos en que proceda una protección especial.

2.1.5.- REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES

A su vez la Secretaría de Relaciones Exteriores cuenta con un reglamento publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 2001, durante el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León y reformado por decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación el 11 de octubre de 2002¹²¹, el 1ro de noviembre de 2002 y el 26 de agosto de 2004; que regula lo referente a la función consular, en el cual se señala como está organizada la Secretaría.¹²²

Dicho reglamento dispone las tareas que deben desempeñar los funcionarios del Servicio Exterior Mexicano destinadas según el cargo de cada Dirección o programa.

De dicha organización destacamos a la ***Dirección General de Protección y Asuntos Consulares (DGPAC)***, la cual tiene relación directa con el tema de análisis y es la unidad responsable de proporcionar protección a los mexicanos en el exterior y coordinar a las oficinas consulares. Dicha dirección realiza los programas anuales de protección e interviene junto con otras dependencias en los

¹²¹ Fe de Erratas del 21 de agosto de 2002.

¹²² **Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores** del 10 de Agosto de 2001.
http://www.sre.gob.mx/acerca/marco_normativo/reglamento.htm. Consulta del 22 de diciembre de 2005.

programas de trabajadores mexicanos en el extranjero, con el propósito de brindarles asesoría adecuada.¹²³

Considerada como una estrategia más de carácter político en el ámbito de la protección consular, se crea en 1980 la Dirección General de Protección cuyo objetivo, hasta el día de hoy, es proporcionar asistencia y protección a mexicanos en el exterior.

Su creación fue en respuesta a la creciente carga de labores de protección principalmente en los Estados Unidos que constituye una de las tareas prioritarias de la política exterior de México, tarea a la que se ha dedicado cuantiosos recursos, tanto humanos como materiales, políticos y diplomáticos, dada la naturaleza del fenómeno migratorio, que tiene carácter permanente.

En 1985, la Dirección General de Protección fue fusionada con la Dirección General de Pasaportes y Servicios Consulares, denominándose Dirección General de Protección y Servicios Consulares.

Desde el punto de vista organizativo, en 1995, se reestructura esta Dirección para convertirse en la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares, y al poner el énfasis en el compromiso de la protección se busca no solo reforzar los aspectos operativos, sino crear un área de Políticas de Protección que tenga a su cargo el análisis de información y diseño de estrategias y líneas de acción.

La DGPAC para realizar sus funciones cuenta con una ***dirección de protección***, la cual esta integrada por dos subdirecciones:

¹²³ **Manual de Protección Consular.** Consulado General de México en Miami, FL, E.U.A. Departamento de Protección, 2005.

- Una **operativa**, que coordina las gestiones realizadas por los departamentos operativos a su cargo, conforme a la división territorial del mundo y los cuales trabajan conjuntamente con las representaciones en el exterior y;
- Otra para **asuntos especiales**, que es la que brinda asesoría y seguimiento a los casos de mexicanos sentenciados a pena de muerte, cadena perpetua y violaciones graves de derechos humanos. Cuenta con informes sobre el intercambio de prisioneros efectuado entre México y Estados Unidos, a través del Tratado sobre Ejecución de Sentencias Penales de 1977.¹²⁴

Actualmente, el trabajo de la DGPAC, se encuentra sustentado bajo tres direcciones: Dirección de Protección, Dirección de Políticas de Protección y la Dirección de Asuntos Consulares.

Como parte del refuerzo a la protección consular, durante la segunda mitad del año 2001, fueron creadas cuatro subdirecciones, cada una con departamentos específicos encaminados a brindar la mejor atención a connacionales en el exterior.

I. Subdirección de Protección para Estados Unidos

- Departamento Operativo California*
- Departamento Operativo Frontera Sur – Oeste*
- Departamento Operativo Centro Norte*
- Departamento Operativo Texas*
- Departamento Operativo Costa Este*

¹²⁴ **Manual de Protección Consular y de Defensoría y Asesoría Legal a Mexicanos Indocumentados en los Estados Unidos.** Consulado General de México en Miami, Fl. E.U.A. Departamento de Protección, 2005.

Esta distribución se estableció bajo el contexto geográfico y político de los Estados Unidos, en el entendido de que resulta más manejable coordinar y establecer comunicación entre y con los consulados por región.

II. Subdirección de Protección para Canadá y el Resto del Mundo

- Departamento Operativo para Canadá y el Resto del Mundo
- Programa de Trabajadores Agrícolas México – Canadá.

III. Subdirección para Asuntos Especiales

- Departamento para casos de Pena de Muerte
- Departamento para casos de Derechos Humanos

IV Subdirección de Planeación y Seguimiento

El objetivo es dar seguimiento especial a solicitudes y/o quejas cuyo origen proviene de instancias gubernamentales, tales como la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Órgano de Control Interno y oficinas propias de la SRE.

Artículo 21.- Corresponde a la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares:

I Dictar los lineamientos y directrices que normen los programas integrales y acciones tendientes a garantizar la protección de la dignidad, los derechos humanos y otras garantías de los mexicanos en el exterior;

II Recabar, analizar y sistematizar la información que permita el diseño de **políticas de protección** y la instrumentación de acciones preventivas que contrarresten situaciones lesivas a la dignidad, derechos humanos y otras garantías de los mexicanos en el exterior;

III Participar en coordinación con las autoridades competentes, en el diseño e instrumentación internacional de la política migratoria de México;

IV Prestar apoyo a las representaciones de México en el exterior y a las delegaciones en el interior de la República en el manejo de casos de protección que requieran trámites concertados con otras autoridades federales, estatales o municipales o en gestiones de otra clase que deban ser realizadas en México, en coordinación con las Directrices Generales de Enlace Federal y Estatal y de Delegaciones;

V Elaborar **programas de protección** y, en su caso, ordenar, revisar y aprobar los que deban ser preparados por las representaciones de México en el exterior, así como supervisar su buen desarrollo y cumplimiento;

VI Instruir a las representaciones de México en el exterior y las delegaciones foráneas para el cumplimiento oportuno y eficaz de las acciones y programas de protección, y supervisar su buen desarrollo;

VII Estandarizar los procedimientos y criterios de los programas integrales y acciones de protección;

VIII Instrumentar acciones de capacitación y actualización para los servidores públicos que intervienen en las tareas de protección;

IX Intervenir, de manera concertada con otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, respecto al análisis integral del fenómeno migratorio;

X Realizar las funciones derivadas de su designación como autoridad ejecutora o central en tratados y acuerdos internacionales en materia de adopciones, sustracción de menores y pensiones alimenticias;

XI Promover y realizar estudios, en coordinación con otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, respecto al análisis integral del fenómeno migratorio;

XII Ser el conducto para entregar a los beneficiarios los bienes y valores obtenidos y recuperados a su favor, por las representaciones de México en el exterior;

XIII Supervisar, en coordinación con la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto, el uso correcto y oportuno de las partidas de protección y ayuda a mexicanos en el exterior;

XIV Atender, en coordinación con las demás unidades administrativas de la Secretaría, los casos de violación de los derechos humanos, laborales, civiles y otros de los mexicanos en el exterior o respecto al incumplimiento de convenios, o de tratados internacionales que deriven en perjuicio de nacionales mexicanos.¹²⁵

Un apoyo importante a la labor de protección consular la tiene la Consultoría Jurídica, que con gran satisfacción, la que suscribe, tuvo la invaluable oportunidad de colaborar; y constatar que entre sus facultades se encuentra brindar apoyo jurídico a la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares (DGPAC), en la defensa de los mexicanos en el extranjero, así como asesoría a las unidades administrativas de la Secretaría de Relaciones Exteriores y coordinar la preparación de la documentación que se requiera para sustentar los intereses del país y de sus nacionales en litigios internacionales.

Debido al creciente número de migración de mexicanos de diferentes entidades de nuestro país, y como parte de la ampliación de capacidades de las delegaciones de la S.R.E. en el interior de la República, se inicia un proceso natural de

¹²⁵ **Reglamento Interno de la Secretaría de Relaciones Exteriores** del 10 de Agosto de 2001. http://www.sre.gob.mx/acerca/marco_normativo/reglamento.htm. Consulta del 22 de diciembre de 2005.

desconcentración gradual que las ha convertido en piezas fundamentales para la atención de casos de protección, como un interlocutor más cercano entre el demandante y la autoridad central.¹²⁶

2.2.- RÉGIMEN LEGAL INTERNACIONAL EN MATERIA CONSULAR

Como se explicó en el capítulo primero de la obra que se lee, en nuestro Derecho Internacional, las funciones consulares son reguladas por las normas de Derecho Internacional consuetudinario, así como por las Convenciones que sobre la materia se han concertado.

La codificación que conforma el Derecho Consular corresponde a disposiciones de la mayoría de los Estados participantes y que podría resumirse como el derecho consuetudinario general de las reglas concordantes que se encuentran en la mayoría de las convenciones internacionales, y de cualesquiera disposiciones adoptadas de acuerdo con los principales sistemas jurídicos del mundo.

A continuación, estudiaremos el acuerdo multilateral que México ha celebrado en materia consular, base importante para el estudio de la Institución consular y la protección consular a nuestros connacionales; y de forma particular, el acuerdo bilateral establecido con los Estados Unidos de América.

2.2.1.- CONVENCIÓN DE VIENA SOBRE RELACIONES CONSULARES DE 1963

Los primeros esfuerzos de establecer un Convenio sobre Relaciones Consulares datan de 1868, 1876 y 1890, en que se tratan de preparar proyectos que contemplen los derechos y obligaciones de los cónsules.¹²⁷

¹²⁶ Palabras de Anibal Gómez Toledo, Director de Protección de la DGPAC, SRE. **Diplomado sobre Documentación y Protección Consular**, Tlatelolco, Secretaría de Relaciones Exteriores. 2004.

¹²⁷ Xílotl Ramón. Op. Cit. pp. 20.

Al concluir las hostilidades de la primera guerra mundial (1914-1918), el orden social, político, económico y geográfico del mundo estaba totalmente fracturado. A partir de la concertación de los aliados victoriosos emergió la Sociedad de Naciones, que fue predecesora de la actual Organización de Naciones Unidas.

Dicha Sociedad de Naciones, estableció mesas de trabajo con el fin de estudiar diversas materias del derecho internacional y codificar el derecho consular; y la situación legal de los cónsules.¹²⁸

En 1927 la Organización de Estados Americanos a través de su Comité Jurídico Interamericano, estableció de manera general las funciones de la actividad consular. El antecedente de este acuerdo de tipo multilateral, fue el celebrado en la Habana, Cuba, el 20 de febrero de 1928, “Convención sobre Agentes Consulares”, el cual establecía el nombramiento y atribuciones de los cónsules; sus prerrogativas y la suspensión de las funciones consulares.¹²⁹

En nuestra opinión esta Convención, además de demostrar la inquietud jurídica internacional que existía en América, se anticipó por más de tres décadas a la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares.

En 1949 la Organización de las Naciones Unidas, a través de la Comisión de Derecho Internacional creada en 1947, desde su primera sesión, estableció como tema prioritario un estudio relativo a las Relaciones Consulares, materia susceptible de codificación que se ajustaba a las exigencias presentes de la comunidad internacional, después de la Segunda Guerra Mundial (1939-1945).¹³⁰

¹²⁸ **Diplomado sobre Documentación y Protección Consular**, Tlatelolco, Secretaría de Relaciones Exteriores. 2004.

¹²⁹ Molina Cecilia. Op. Cit. pp. 31.

¹³⁰ Rodríguez Hernández Roberto. **La Protección Consular en la Política Exterior de México**. Conferencia impartida en el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, octubre de 2002.

Posteriormente, fue creada la ONU para codificar e institucionalizar los ideales de paz y las prácticas internacionales consuetudinarias relativas al intercambio diplomático, cultural, comercial entre los Estados miembros¹³¹.

En 1960 la Comisión elaboró un proyecto orgánico de 65 artículos examinado y discutido por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, y sometido por ésta, a los Gobiernos de los Estados miembros para que emitieran su opinión.

Sobre la base de las observaciones y de las propuestas formuladas por los Gobiernos en 1961, la Comisión volvió a reelaborar el proyecto.

La Asamblea General expresó su gratitud a la Comisión de Derecho Internacional por el trabajo realizado; y convocó a la comunidad internacional para participar en la primavera de 1963, en la Conferencia de las Naciones Unidas, con el fin de elaborar el texto definitivo de un convenio sobre relaciones consulares.¹³²

Del 4 de marzo al 22 de abril de 1963, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, convocó una Conferencia Sobre Relaciones Consulares que concluyó sus trabajos el 24 de abril del mismo año, con la participación de 92 Estados miembros.¹³³

El conjunto de códigos que surgió de la Convención de Viena Sobre Relaciones Consulares, actualmente está suscrito por la mayoría de países que conforman el sistema de Naciones Unidas.

¹³¹ Cfr. www.un.org/spanish/aboutun/unmember.htm.

¹³² Aceves, William J. **The Vienna Convention on Consular Relations: A Study of Rights, Wrongs and Remedies**, 31 Vanderbilt Journal of Transnational Law, pp. 257 y 263.

¹³³ *Ibidem*.

Contempla de manera clara los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas relativos a la igualdad soberana de los Estados, al mantenimiento de la paz y de la seguridad internacional, y al fomento de las relaciones de amistad entre las naciones.

De esta forma, la institución consular en el ámbito internacional esta regulada por la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, del 24 de abril de 1963, definida como un “acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el Derecho Internacional”.¹³⁴

En nuestra opinión esta Conferencia, tuvo las siguientes características:

- Fue una conferencia *diplomática*: es decir, no una conferencia de expertos designados por cada uno de los Estados, sino por órganos de los Estados con títulos y responsabilidad de plenipotenciarios.
- Fue una conferencia *deliberante*, competente para integrar el texto de un acuerdo internacional, destinado a ser objeto de procedimientos sucesivos de perfeccionamiento, pero formulado ya de modo definitivo.
- La conferencia fue huésped en el territorio de un Estado determinado como la República Federal de Austria, pero estuvo impulsada y fue convocada formalmente por una institución internacional, ostentando el título oficial de “*Conferencia de las Naciones Unidas*” sobre las relaciones consulares.

Por su naturaleza de conferencia diplomática y en virtud de su poder natural de autonomía, la Conferencia de Viena sobre relaciones consulares se organizó a sí misma, y fijó las reglas de procedimiento que eran precisas para su trabajo.

¹³⁴ **Convención de Viena sobre Relaciones Consulares** de 1963.
<http://www.oas.org/legal/spanish/documentos/ConvVienaConsulares.htm>. Consulta el 13 de enero de 2006.

Cumplió la primera exigencia creando una pluralidad de órganos de diverso grado y diferente formación, y gracias a la coordinación de los mismos, el Convenio y los documentos diplomáticos conexos pudieron ser poco a poco elaborados hasta su aprobación final.¹³⁵

Consideramos que pese a tener un objetivo de carácter técnico jurídico, al dedicarse a la codificación de las normas de Derecho consular, la Conferencia, se manifestó con aspectos y adquirió algunos significados no exclusivamente jurídicos.

Cooperaron para ello varias razones: ante todo, la función general de paz y la cooperación que las relaciones consulares tienden naturalmente a desarrollar en la comunidad internacional. Además, el diferente juego de los intereses políticos, que están latentes en muchas cuestiones de Derecho y de técnica consular.¹³⁶

La contribución de la Convención de Viena al desarrollo del Derecho Consular, no consiste necesariamente en la creación de normas nuevas respecto a las hasta ahora vigentes, sino que, puede estar constituida por la confirmación de algunas reglas ya formadas en la práctica y que todavía no habían adquirido la categoría de normas jurídicas internacionales.

La Convención de Viena sobre Relaciones Consulares consta de cinco capítulos y definiciones, comprende los siguientes aspectos: de las relaciones consulares en general; facilidades, privilegios e inmunidades relativas a las oficinas consulares, a los funcionarios consulares de carrera y a otros miembros de la oficina consular; régimen aplicable a los funcionarios y a las oficinas consulares dirigidas por los mismos; disposiciones generales; y disposiciones finales.

¹³⁵ Molina Cecilia. Op. Cit. pp. 35.

¹³⁶ *Ibidem*.

Abarca los dos protocolos facultativos referentes; el primero de ellos, al arreglo de las controversias, y el segundo, a la atribución de la nacionalidad de los Estados territoriales respecto a los funcionarios consulares y a sus familias.¹³⁷

El derecho consular no se comprendería sin el código más completo que regula la relación consular entre los pueblos; la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de la cual México es parte firmante, a la vez que los conceptos de la Institución Consular se entienden con la evolución misma del derecho internacional o del derecho interno.

La Convención de Viena se reguló bajo el entendido de:

- La existente relación consular entre los pueblos desde hace siglos.
- La igualdad soberana de los Estados que empatan con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas.
- Considerando que en 1961 se firmó la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, aprobada por Naciones Unidas Sobre Relaciones e Inmunidades Diplomáticas.
- Considerando que la Convención contribuye a la relación amistosa entre las naciones.
- Que el propósito de la Convención garantiza el desempeño de las oficinas consulares en nombre de los respectivos Estados firmantes.
- Se afirma que las reglas del derecho internacional consuetudinario continúan rigiendo en la práctica las materias que no hayan sido consideradas en la Convención.¹³⁸

La Convención de Viena sobre Relaciones Consulares fue llevada a cabo en la ciudad de Viena, Austria, el 24 de abril de 1963. Firmada en la misma ciudad *ad*

¹³⁷ **Convención de Viena sobre Relaciones Consulares** de 1963.

<http://www.oas.org/legal/spanish/documentos/ConvVienaConsulares.htm>. Consulta el 13 de enero de 2006.

¹³⁸ Molina Cecilia. Op. Cit. pp. 37.

referéndum por el Representante de México, el 7 de octubre de 1963, con el protocolo y formalidad en su carácter de nación soberana, con la reserva siguiente:

“México no acepta la parte del artículo 31, párrafo 4º de la misma, que se refiere al derecho de expropiación de los locales consulares, fundamentalmente por que este párrafo, al contemplar la posibilidad de que sean expropiados los locales consulares por el Estado receptor, presupone que el Estado que envía es propietario de ellos, lo que en la República Mexicana no puede ocurrir conforme a las disposiciones del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, según las cuales los Estados extranjeros sólo pueden adquirir, en el lugar permanente de la residencia de los Poderes Federales, la propiedad privada de bienes inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas o legaciones”.¹³⁹

Fue aprobada, con la reserva mencionada, por la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, el 24 de diciembre de 1964, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de febrero de 1965.

Ratificada con la misma reserva, por el C. Presidente de la República, con fecha 18 de mayo de 1965. El depósito del Instrumento de Ratificación se efectuó en la ciudad de Nueva York, en la sede la Organización de las Naciones Unidas, ante el Secretario General, el 16 de junio de 1965.¹⁴⁰

Entró en vigor, de conformidad con el inciso 1º del artículo 77 de la propia Convención, a los treinta días a partir de la fecha en que se depositó en poder del Secretario General de las Naciones Unidas el vigésimo segundo instrumento de ratificación o de adhesión; o sea el 19 de marzo de 1967 y promulgada, por el C. Presidente de la República por decreto de 6 de noviembre de 1967, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de septiembre de 1968.¹⁴¹

¹³⁹ **Diplomado sobre Documentación y Protección Consular**, Tlatelolco, Secretaría de Relaciones Exteriores. 2004.

¹⁴⁰ *Ibidem*.

¹⁴¹ **Convención de Viena sobre Relaciones Consulares** de 1963.

<http://www.oas.org/legal/spanish/documentos/ConvVienaConsulares.htm>. Consulta el 13 de enero de 2006.

De los 79 artículos que componen la Convención, por lo que se refiere al **artículo 36**, “Comunicación con los nacionales del Estado que envía”, México ha expresado su profunda preocupación por la violación constante al mismo y del cual son presa nuestros connacionales por la falta de notificación consular y del derecho que los ampara en el contenido de la Convención, lo que ha desembocado en reiteradas ocasiones en casos que conllevan a la pena de muerte, por sentencia de ejecución.

Por lo que se refiere al contenido del artículo 36, se ventilará su problemática sobre la violación de la que son sujetos nuestros nacionales, lo cual merece especial atención y que desarrollaremos en el capítulo cuarto de la obra que se lee.

En nuestra opinión, aunque la Convención de Viena contiene una relación detallada de las funciones de la oficina consular, esta no es exhaustiva, ya que la propia Convención específica, que la oficina puede ejercer otras funciones confiadas por el Estado que envía, siempre que éstas se encuentren en la legislación del Estado receptor, o que éste no se oponga.

Así mismo, la oficina consular podrá realizar funciones reconocidas en los tratados consulares bilaterales. En el caso de México, existe la tendencia de que nuestras Representaciones consulares actúen y evolucionen de acuerdo a las necesidades de la población mexicana que radica dentro de su circunscripción.

Normatividad de la protección consular en la Convención:

El artículo 5º de la Convención, define las funciones consulares:

(...) e) prestar ayuda y asistencia a los nacionales del Estado que envía, sean personas naturales o jurídicas;

g) velar, de acuerdo con las leyes y reglamentos del Estado receptor, por los intereses de los nacionales del Estado que envía, sean personas naturales o jurídicas, en los casos de sucesión por causa de muerte que se produzcan en el territorio del Estado receptor;

h) velar, dentro de los límites que impongan las leyes y reglamentos del Estado receptor, por los intereses de los menores y de otras personas que carezcan de capacidad plena y que sean nacionales del Estado que envía, en particular cuando se requiera instituir para ellos una tutela o una curatela;

i) representar a los nacionales del Estado que envía o tomar las medidas convenientes para su representación ante los tribunales y otras autoridades del Estado receptor, de conformidad con la práctica y los procedimientos en vigor en este último, a fin de lograr que, de acuerdo con las leyes y reglamentos del mismo, se adopten las medidas provisionales de preservación de los derechos e intereses de esos nacionales, cuando, por estar ausentes o por cualquier otra causa, no puedan defenderlos oportunamente;

l) prestar ayuda a los buques y aeronaves a que se refiere el apartado;

k) de este artículo y, también, a sus tripulaciones; recibir declaración sobre el viaje de esos buques, examinar y refrendar los documentos de a bordo y, sin perjuicio de las facultades de las autoridades del Estado receptor, efectuar encuestas sobre los incidentes ocurridos en la travesía y resolver los litigios de todo orden que se planteen entre el capitán, los oficiales y los marineros, siempre que lo autoricen las leyes y reglamentos del Estado que envía; (...).¹⁴²

Es importante hacer mención del artículo 36 de la misma convención, referente a la comunicación con los nacionales del Estado que envía y el artículo 38 que trata de la comunicación con las autoridades del Estado receptor, artículos, cuyo cumplimiento se han convertido en un asunto de repercusión internacional, y de los cuales haremos mención en el capítulo cuarto de esta obra.

2.2.2.- CONVENCIÓN CONSULAR ENTRE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA DE 1942

Hasta antes de la Segunda Guerra Mundial, la actividad consular mexicana en Estados Unidos, tenía entre sus funciones ayudar al fomento de la industria, la economía y el comercio nacional, proteger a los mexicanos que emigraban a dicho país en busca de trabajo y a los que ya vivían en él. Además, existía la labor de impulsar el turismo hacia nuestro país.¹⁴³ Sin embargo, al iniciar dicha guerra, la actividad consular, con excepción del turismo, aumentó.

¹⁴² Artículo 5º de la **Convención de Viena sobre Relaciones Consulares** de 1963.

<http://www.oas.org/legal/spanish/documentos/ConvVienaConsulares.htm>. Consulta el 13 de enero de 2006.

¹⁴³ Secretaría de Relaciones Exteriores, **Memorias de la Secretaría de Relaciones Exteriores**, 1935-1939.

La función consular se centra, primeramente en tratar de evitar que se enrolaran ciudadanos mexicanos en el ejército de los Estados Unidos. No obstante, una vez que Estados Unidos declara la guerra en 1942, la función consular paradójicamente se centra en orientar a mexicanos para que se unan al ejército norteamericano y ayudar a sus familias para que obtengan los beneficios correspondientes.

Asimismo, en ese periodo la actividad consular mexicana en Estados Unidos atendía las necesidades de los connacionales que trabajaban ilegalmente en ese país, pero además, al firmarse el “Convenio sobre contratación de trabajadores mexicanos para ser empleados en labores agrícolas en Estados Unidos” - conocido más ampliamente como “Contrato Bracero”, la protección se amplió también para los trabajadores legales.

Los cambios en la sociedad internacional y el consecuente avance en las relaciones bilaterales, obligó a que la actividad consular mexicana en Estados Unidos prestara menos atención al intercambio tecnológico, comercial, artístico y se centrara en la protección, tanto de los intereses del gobierno mexicano como la de sus nacionales. Esta necesidad es consecuencia del número de mexicanos que continuó llegando a ese país en busca de trabajo.

Aunado a lo anterior, se hace necesario el establecimiento de una Convención de tipo bilateral con una de las grandes oleadas del movimiento migratorio, que se refleja con el surgimiento de la Convención Consular entre México y Estados Unidos en 1942, cuando los gobiernos de ambos países deciden iniciar una colaboración para tratar el fenómeno migratorio.¹⁴⁴

Dicha Convención fue firmada en la ciudad de México, el 12 de agosto de 1942; aprobada por el Senado, según decreto publicado en el Diario Oficial del 16 de

¹⁴⁴ **Diplomado sobre Documentación y Protección Consular**, Tlatelolco, Secretaría de Relaciones Exteriores. 2004.

febrero de 1943. El canje de los instrumentos de ratificación se efectuó el 19 de junio de 1943 y fue publicada en el Diario Oficial el 17 de julio de 1943.¹⁴⁵

En la mencionada Convención se definen las obligaciones, derechos y privilegios, exenciones e inmunidades de los funcionarios consulares de cada país, en el término del otro, nombrando como plenipotenciario al Secretario de Relaciones Exteriores, el Lic. Ezequiel Padilla por México y el Embajador extraordinario y plenipotenciario George S. Massermith por Estados Unidos de América.¹⁴⁶

Posteriormente se ratificó un Memorando de Entendimiento sobre Protección Consular de Nacionales entre México y Estados Unidos, la fecha de firma se realizó en la Ciudad de México, el 7 de mayo de 1996 y entró en vigor en la misma fecha.

La Convención fija las bases de acciones consulares requeridas para la protección de los mexicanos en Estados Unidos. Algunas de las disposiciones sobresalientes se encuentran en los siguientes artículos VI, VII, VIII, IX y X.

Artículo VI “Los funcionarios consulares de cualquiera de las dos altas partes contratantes, dentro de sus distritos consulares respectivos, podrán dirigirse a las autoridades, ya sean nacionales, estatales, provinciales o municipales, con el objeto de proteger a los nacionales del Estado que los haya nombrado, en el goce de derechos que puedan ser fundados en Tratado o de otra manera. Se podrán presentar quejas con motivo de la infracción de dichos derechos. La omisión, por parte de las autoridades competentes, de otorgar satisfacción o protección, podrá justificar la intervención diplomática y, en ausencia de un representante diplomático, un Cónsul General o el funcionario consular residente en la capital podrán dirigirse directamente al gobierno del país...”¹⁴⁷

En esta Convención como en la mayoría de las convenciones bilaterales se puede apreciar que si bien las convenciones bilaterales están basadas en un tratamiento de igualdad para ambas partes contratantes, al examinar algunas de ellas nos

¹⁴⁵ Consulta hecha por la autora en los archivos de la Consultoría Jurídica, de la S.R.E. Tlatelolco, sección Tratados. 2005

¹⁴⁶ *Ibidem*.

¹⁴⁷ **Convención Consular entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América** de 1942.

encontramos con que los preceptos relativos a determinadas actividades sugieren la impresión de salvaguardar los intereses de una de ellas y que la otra no tuvo más alternativa que aceptarlas, aunque de hecho resulten inaplicables por sus agentes consulares.

CAPÍTULO TERCERO.- PROTECCIÓN CONSULAR

3.1. EVOLUCIÓN DE LA MIGRACIÓN COMO MARCO DE REFERENCIA PARA EL EJERCICIO DE LA PROTECCIÓN CONSULAR, MÉXICO – ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

La institución consular, a lo largo de la historia, siempre ha estado ligada inexorablemente al fenómeno migratorio. Las migraciones constituyen un fenómeno natural desde el inicio de la historia de la humanidad y son en la actualidad, con más razón que nunca, parte del mundo globalizado, donde la lógica del costo en beneficio individual abarca también la movilidad de las personas.

Hablar de la migración de mexicanos a Estados Unidos de América, es un tema que por misma naturaleza nos lleva a múltiples vertientes del fenómeno, una de ellas que es de gran importancia, es el de la **protección consular** que se les brinda a nuestros connacionales en el país de internación, tema principal de nuestro estudio. Siendo cada vez más agudo el crecimiento de esa comunidad mexicana establecida en los Estados Unidos, hace necesaria la demanda de apertura de nuevas oficinas consulares.

Si tomamos como punto total el crecimiento de la comunidad mexicana en el exterior y la demanda de servicios que ésta exige, por lógica tendríamos una respuesta favorable del Gobierno Federal; que no se da en todos los casos y que en la actualidad, aunque cuenta con un gran número de programas de atención, éstos se ven limitados por la falta de recursos económicos y humanos para la atención a esas comunidades.

3.1.1. MIGRACIÓN, FENÓMENO QUE DA VIDA A LA PROTECCIÓN DE MEXICANOS EN LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

A todas luces, la práctica consular mexicana en Estados Unidos de América está determinada por la cada vez más creciente migración de los mexicanos hacia ese país; ello hace que sus características sean únicas e irrepetibles. Luis Miguel Rionda Ramírez, asume que la migración es “el movimiento de contingentes humanos – más significativo que el traslado individual – como respuesta a crecientes necesidades y/o escasez de oportunidades de supervivencia en el lugar de origen”.¹⁴⁸

El fondo del problema se da desde el nacimiento a la vida independiente como nación, México ha tenido un alto grado de dificultad y de conflicto que caracterizan las relaciones México - Estados Unidos, países vecinos, pero distantes en cuanto al grado de desarrollo. Estados Unidos es la primera potencia mundial, y por su parte, México en eternas vías de desarrollo con un cúmulo de problemas internos que impiden alcanzar objetivos comunes, que repercuten en el bienestar social para la población más vulnerable.

Desde sus respectivos procesos históricos de conformación interna, estos dos países han tenido que enfrentar situaciones diversas que han desembocado en una necesidad mutua de una nación respecto a la otra y de compartir problemas comunes. Los cuales, dada la relación de interdependencia bilateral, asimétrica y compleja, se vuelven tema central en las agendas de trabajo de los dos gobiernos. Uno de estos tópicos – y posiblemente el más difícil de resolver – es la **migración mexicana** hacia el vecino país del norte, que en el largo plazo, sólo el desarrollo de México podrá reducir los flujos migratorios.

¹⁴⁸ Luis Miguel Rionda Ramírez, **Y Jalarron Pa'l Norte**, Colección Divulgación, El Colegio de Michoacán – INAH, 1992, pp 36.

Jorge A. Bustamante afirma: “el fenómeno migratorio, es bilateral por definición, producto de una interacción entre una demanda laboral originada en Estados Unidos y una oferta originada en México...”.¹⁴⁹

Al mencionar los principales problemas que dan pie al tema migratorio, se hace énfasis en la falta de oportunidades de optar por mejores condiciones de vida; derecho a una vivienda, salud, educación, empleo, salarios justos, etc. La consecuencia constante es la migración hacia el norte, que se ha convertido en una opción de vida y a través del tiempo un fenómeno irreversible, que se encuentra en nuevos niveles históricos.

Así pues, en conjunto, los factores de oferta y demanda presentan un escenario que hace improbable la reducción de la migración en el futuro inmediato. Además, las redes sociales y la dependencia de los empleadores estadounidenses y de los trabajadores mexicanos de la migración sugieren que actualmente, éste es un sistema robusto sostenido por factores sociales y económicos en ambos países.

La frontera México - Estados Unidos constituye una de las más largas del mundo, - con más de 3000 kms. -, además de que tiene uno de los más altos grados de interacción entre las regiones fronterizas internacionales, donde conviven aproximadamente 12 millones de personas de ambas naciones.¹⁵⁰

Durante mucho tiempo, dicha frontera se consideró sólo una línea divisoria, sin embargo, con el paso del tiempo se convierte en una región de complejidad y de marcada seguridad nacional para la relación bilateral por los problemas que en ella se “originan”, no solo el migratorio. En lo particular, el crimen organizado,

¹⁴⁹ Jorge A. Bustamante, “**Quiénes son y Qué hacer sobre los Trabajadores Migratorios**”, *Desde la Frontera Norte*, en Milenio.com, México, 7 de febrero de 2005.

¹⁵⁰ **Remarks by Ambassador Carlos de Icaza** at the 10th Congressional Border Issues Conference, US – Mexico Chamber of Commerce. Washington, DC, on March 15, 2006.

redes de prostitución y tráfico de indocumentados fomentado por mafias de “polleros”.

Es importante señalar, que la tendencia migratoria presenta actualmente un patrón más complejo y heterogéneo, dado que el modelo tradicional de los emigrantes mexicanos de décadas anteriores, ya no corresponde con el perfil de los muchos que participan hoy en día en ese fenómeno.

Anteriormente, migraban principalmente los jefes de hogar, actualmente son más bien los jóvenes y existe un aumento en la presencia de migrantes provenientes de zonas urbanas; con preparación de niveles técnicos hasta profesionales, participación del género femenino, sin considerar su estatus civil y/o social; existe una propensión mayor a prolongar y establecer una residencia permanente.¹⁵¹

Otro cambio, ha sido que mientras los migrantes se concentraban en la agricultura en los años sesenta, hoy se estima que sólo 3% de los trabajadores indocumentados que viven en los Estados Unidos trabaja en la agricultura, mientras que 33% se ubica en los servicios.¹⁵²

Es importante destacar, que regularizar la migración es un asunto de interés para ambos países. En el corto y mediano plazo Estados Unidos necesitará trabajadores extranjeros y México tendrá un superávit laboral. Consideramos, que el estatus actual, como un programa de trabajador temporal de ipso, que no goza de protección legal por parte de Estados Unidos y que sirve de válvula de escape para el lento crecimiento en México; limita la productividad, crea una subclase de trabajadores con pocos derechos laborales y vulnera el estado de derecho.

¹⁵¹ **Estimaciones de CONAPO** con base en STyPS, INM y el COLEF.

¹⁵² Paeel, Jeffrey S. 2005, **Unauthorized Migrants: Numbers and Characteristics**. Washington, Pew Hispanic Center. June 14. En <http://www.pewhispanic.org/files/reports/4pdf>

De tal forma que, pocos temas reflejan en forma tan clara el lento avance hacia una relación más genuina de cooperación como lo es la **migración**. El tema no es sólo preocupación de nuestro país, sino también de una gran diversidad de actores en los Estados Unidos de América, que ven la necesidad urgente de atender esta situación. La mejor prueba de ello es la forma en que el voto hispano y el tema de la migración han cobrado importancia en la campaña para la elección presidencial de 2004.

Creemos que la ventana de oportunidad para un acuerdo bilateral **amplio** está por el momento prácticamente cerrada. Sin embargo, la cooperación es esencial para mejorar el manejo de la migración con impactos muy benéficos en ambos países.

Es importante resaltar, que para reducir los flujos migratorios se requiere de la generación de empleos en comunidades expulsoras de migrantes. Naturalmente, mientras más pronto México genere una oferta sostenida de empleos formales y de mecanismos de acceso al bienestar para sus ciudadanos, más pronto se aliviará la presión de emigrar.

Consideramos que resulta prioritario promover una solución a la situación irregular en la que se encuentran más de seis millones de mexicanos en Estados Unidos y diseñar, en el marco bilateral, esquemas formales que permitan el movimiento de la mano de obra mexicana en forma legal, segura, digna y ordenada. En especial delicado resulta el tema de la seguridad de los migrantes indocumentados que cruzan por las zonas de alto riesgo.

De igual forma, los programas de trabajo temporal deben ofrecer a los migrantes, incentivos para regresar a México a través del reembolso de comisiones, impuestos y otras contribuciones y derechos reembolsables; a los que se pueden agregar incentivos financieros específicos para la adquisición de vivienda y de activos productivos y para el desarrollo de micronegocios.

Como se puede apreciar, ambos países se beneficiarían al regularizar una población que actualmente trabaja en Estados Unidos de América, sin documentos y al encontrar nuevos métodos para crear canales de migración limitados y legales en el futuro. Éste es el único camino para crear leyes verdaderamente aplicables en Estados Unidos y ofrecer incentivos realistas para que los migrantes regresen a sus comunidades de origen en México.

3.1.2.- CAUSAS Y CONSECUENCIAS

Para los efectos de este trabajo, las causas de la migración nos ayudan a comprender que la práctica consular mexicana en Estados Unidos de América, tenga las características que posee y que sus **políticas de protección** abarquen diversos ámbitos que más adelante se estudiarán. Es decir, la línea teórica sobre la cual descansa nuestro trabajo es que la migración ha ocasionado que millones de mexicanos se establezcan a través de todo lo ancho y largo de Estados Unidos y, por consiguiente, demanden servicios de su gobierno.

Aunque existen diversos factores que son promotores de la migración de mexicanos a Estados Unidos, sin lugar a dudas el más importante es el laboral, que se traduce en la búsqueda de empleos y una mejor remuneración. Este factor, cada vez más complejo, tiene a su vez diferentes componentes:

- El intenso ritmo de crecimiento demográfico de la población mexicana en edad laboral y la insuficiente dinámica de la economía nacional para ofrecer trabajos dignos y bien remunerados.
- La persistente demanda en la Unión Americana de mano de obra a bajo costo en los sectores agrícola, industrial y, sobre todo, de servicios.
- La tradición migratoria hacia el vecino del norte, conformada desde el siglo XIX y fortalecida durante el siglo XX, en muy diversas regiones del país.

Desde la perspectiva de Estados Unidos, los migrantes constituyen una fuente de dinamismo económico en un país históricamente construido y sostenido con la energía y las ideas de los inmigrantes. Por otra parte, muchos estadounidenses se sienten amenazados ante la posibilidad de que los niveles salariales descendan y haya mayor competencia por los empleos, y para muchos, los migrantes representan una carga para las instituciones de seguridad social.¹⁵³

En este sentido, podemos afirmar que los migrantes mexicanos han contribuido significativamente al desarrollo económico y social de Estados Unidos y en determinados momentos y ciertas áreas; han sido la fuerza laboral dominante.

Asimismo, también contribuyen a la economía nacional fuertemente con el envío de **remesas** a México. Dicho envío, en el primer semestre del año 2006 ascendió a 11 mil 425 millones de dólares, cifra que representa 57% de todos los recursos que ingresaron al país por connacionales durante 2005, informó el Banco de México.¹⁵⁴

El instituto central del Banco de México precisó que dicho montó representó un incremento de 23% respecto al mismo período del año 2005. Así, el envío de dinero por parte de los connacionales en el exterior aumentó 2 mil 147 millones de dólares.¹⁵⁵

Es importante resaltar, que las tres entidades federativas que en los últimos meses obtuvieron mayores remesas por habitante, han sido: Michoacán, 582

¹⁵³ **México y el Mundo, Visiones Globales 2004**, Opinión Pública y Política Exterior en México y Estados Unidos: un estudio comparado. Centro de Investigación y Docencia Económicas, Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales, The Chicago Council of Foreign Relations. Presentación en la Universidad de Miami, Florida, Estados Unidos, 17 de noviembre de 2005.

¹⁵⁴ Israel Rodríguez, Antonio Castellanos y Miriam Posada, “**Crece 23% el envío de remesas: 11 mil 425 mdd en seis meses**” en La Jornada, 1º de agosto de 2006.

¹⁵⁵ Marco Antonio Durán, “**Suben 23% remesas en primer semestre**”, en El Universal On Line, 31 de julio de 2006.

dólares; Zacatecas, 404 dólares y 345 dólares Guanajuato, donde la mayor parte de las remesas se envía por transferencias electrónicas.¹⁵⁶

Los ingresos por concepto de remesas familiares se reubican como uno de los principales factores que impulsan el crecimiento entre los países en vías de desarrollo, según un informe del Banco Mundial. Así, México se ubica en el tercer sitio por debajo de China y de la India.¹⁵⁷

De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), México, Brasil y Colombia concentran más del 60% de las remesas que percibe América Latina.¹⁵⁸

Las remesas se han incrementado en la forma en la que emigran los mexicanos, pues según las cifras oficiales en el año 2000, las remesas significaban para el país ingresos por 6 mil 573 millones de dólares; en 2001, 8 mil 895 millones de dólares; en 2002, nueve mil 815 millones de dólares; en 2003 se registró un aumento de 13 mil 396 millones de dólares; en 2004, 16 mil 613 millones de dólares; para 2005 la cifra aumentó en 20 mil 34 millones de dólares; y las distintas previsiones indican que 2006 cerrará con ingresos de 24 mil millones de dólares aproximadamente.¹⁵⁹

Algunos de los cambios más trascendentales que se han dado en la actual migración, han sido los siguientes:

-El desgaste gradual de los mecanismos de circularidad. Esto debido a las nuevas ocupaciones de los inmigrantes y al endurecimiento de la política

¹⁵⁶ “**Suben 23% remesas en los primeros seis meses del 2006**”, en El Diario Digital: Edición Cd. Juárez, 31 de julio de 2006.

¹⁵⁷ Elba Mónica Bravo, “**Las remesas se dirigen a otro récord histórico**”, en La Crónica de hoy, 21 de noviembre de 2005.

¹⁵⁸ “**Suben 23% remesas en los primeros seis meses del 2006**”, en El Diario Digital: Edición Cd. Juárez, 31 de julio de 2006.

¹⁵⁹ *Ibidem.*

antimigratoria por parte de Estados Unidos, así como al surgimiento de diversos grupos “cazamigrantes”, hacen que la estancia en territorio estadounidense se haga, más larga.

-Una creciente diversificación regional del flujo. El origen geográfico de los migrantes se ha extendido más allá de las entidades tradicionales de emigración. La mayoría de los migrantes son oriundos de los Estados de Zacatecas, Michoacán, Oaxaca, Guanajuato, Chiapas, Distrito Federal, Estado de México y Veracruz; esta situación ha provocado que se hayan despoblado extensas áreas del campo mexicano, dejando poblaciones habitadas únicamente por ancianos y mujeres con niños pequeños.

El cambio y aplicación de leyes en el ámbito migratorio han hecho aún más vulnerable a la población mexicana indocumentada. Pese a las consecuencias más severas que esto puede traer, continúan las prácticas de tráfico de personas desde sus lugares de origen hasta los campos de labor agrícola, de documentación fraudulenta, amenazas de patrones e inclusive de cónyuges de nacionalidad estadounidense, que dan pie a abusos de carácter familiar o laboral.

En general, las condiciones en que laboran nuestros connacionales son precarias, así como, las cloacas en que en ocasiones habitan, caracterizado y conocido por todos; por los bajos salarios, carencia de prestaciones, seguros y jornadas superiores a las permitidas por la ley.

Es importante tomar conciencia de que la migración es un problema de carácter humanitario para ambos países. En lo que va del año 2006, cerca de 199 personas han muerto en su intento por cruzar la frontera, entre el comienzo del año fiscal, 1º de octubre de 2005, y el 15 de septiembre de 2006, fecha que

recaba los últimos datos disponibles. Las estadísticas muestran que 258 personas murieron durante el mismo período el año pasado.¹⁶⁰

El ambiente actual en la frontera también crea oportunidades para el crimen organizado, lo cual coloca a los migrantes en situación de riesgo y extrema vulnerabilidad. Se estima que el tráfico de inmigrantes ilegales, tanto en Estados Unidos como en México, genera ingresos superiores a los del narcotráfico.

Por lo anterior, es necesaria una labor exhaustiva por parte del Gobierno Mexicano a favor de la protección a los connacionales incrementando las actividades de cada una de las políticas de protección incluidas en los programas vigentes para aminorar este panorama desmoralizante.

3.1.3.- ANTECEDENTES

El fenómeno migratorio entre México y Estados Unidos ha tenido una “traslación de frontera” y cinco oleadas importantes:

Para dar fin a las hostilidades de la Guerra entre México y Estados Unidos realizada a mediados del siglo XIX, en 1848 se firma el Tratado de Paz, Amistad y Límites, del 2 de febrero, mejor conocido como “Tratado Guadalupe-Hidalgo”, mediante el cual México fue despojado del 45% de su territorio original.¹⁶¹ Ello obliga a la reanudación de las relaciones diplomáticas entre ambos países y en consecuencia, revitaliza las relaciones consulares.

Es decir, la nueva actividad consular, además de temas comerciales, debía incluir actividades para facilitar el traslado de los ciudadanos que vivían en los territorios que pertenecían a México. Una de estas actividades, incluía proteger los derechos

¹⁶⁰ Eduardo Montes, “Menos muertes de Inmigrantes en la frontera México-Estados Unidos en 2006” en El Nuevo Herald, Miami, Florida, 3 de octubre de 2006.

¹⁶¹ Marentes, Carlos; **Los Braceros 1942-1964. Las primeras inmigraciones.** Ed. Sin Fronteras. p. 2. Sin Fronteras, es una organización no lucrativa fundada en 1983 con el fin de auxiliar a los trabajadores del campo a resolver sus problemas inmediatos y a constituir un mejor futuro. Se localiza en el Paso, Texas.

de aquellos mexicanos que decidieron permanecer en el nuevo territorio de los Estados Unidos, y vigilar los derechos y propiedades de los mexicanos residentes en la nueva línea divisoria.

Una primera oleada se da a finales del siglo XIX, cuando en Estados Unidos toma auge la construcción del ferrocarril entre los años 1880 y 1890, donde una gran cantidad de trabajadores mexicanos se emplearon como peones de vía. Además, existía demanda de trabajadores para el sector agrícola.

“El empleo estacional de los Estados Unidos parecía ser la mancuerna perfecta para muchos agricultores de la parte oeste central de México, que siembran en junio después de que se inician las lluvias en el verano, trabajan en los Estados Unidos en los meses de verano, y regresan a levantar sus cosechas en octubre después de que se terminó la cosecha en los Estados Unidos. Entre 1848 y 1907 no había casetas de inspección en los Estados Unidos en sus fronteras con Canadá y México.”¹⁶²

Durante los primeros años del siglo XX se observa **la segunda oleada**, cuando los mexicanos tuvieron una franca bienvenida, como fue evidente durante la Primera Guerra Mundial de 1914; donde los trabajadores mexicanos se desempeñaron bastante bien en la rama no sólo de la agricultura; sino también en la industria y de los servicios, dado que las restricciones se concentraban particularmente en mantener fuera a los asiáticos del sureste.

Al año de haber sido aprobada la ley de inmigración de 1917, se inició simultáneamente un programa de contratación de trabajadores mexicanos que constituiría, históricamente, **el primer programa de braceros**.

Por presiones del suroeste estadounidense, el Congreso incluyó ciertas cláusulas en la Ley Orgánica que permitían la entrada temporal de trabajadores extranjeros durante la Primera Guerra Mundial y hasta 1922.¹⁶³

¹⁶² **Factores que influyen en la migración**, en Estudio Binacional México – Estados Unidos sobre Migración, Vol V, S.R.E., México, 1999, pp. 29-30.

¹⁶³ Vereza C., Mónica. **Hacia la administración bilateral de la migración entre México y Estados Unidos en el siglo XXI**, en Vargas Suárez, Rosío, (coords), Las relaciones de México con Estados Unidos y Canadá: una mirada al nuevo milenio, CISAN-UNAM, México, 2001, pp. 106-107.

Con una frontera semiabierta, no fue sino hasta 1924, cuando se creó la **Patrulla Fronteriza**, se estima que fueron admitidos 76,862 trabajadores mexicanos, de los cuales, la mitad regresó a México. La creación de este mecanismo, marca un hecho de suma importancia para los trabajadores mexicanos, de ahí en adelante su calidad migratoria cambia drásticamente y se convierte en un prófugo de la ley, obligándolo a vivir escondido para no ser aprehendido y deportado.

El tercer gran movimiento migratorio, es el retorno de varios connacionales, mismos que se vieron afectados por la crisis económica en los Estados Unidos en la década de los veinte, no sólo se redujo de modo drástico la inmigración, sino que se motivó la repatriación de varios miles de mexicanos.

Sin embargo, al desatarse la Segunda Guerra Mundial, a la que Estados Unidos se incorporó en 1941, ese país entró en una economía de guerra, por lo que hubo una escasez de mano de obra estadounidense y se hizo necesaria la contratación masiva de trabajadores mexicanos que se encargara sobretodo, de la agricultura del suroeste, conformándose así, **la cuarta oleada del movimiento migratorio**, cuya importancia se refleja en el surgimiento de dos instrumentos: **La Convención Consular entre México y Estados Unidos y el Programa Braceros**, este último, mediante el cual, se contrataban trabajadores del campo para laborar en el país norteamericano.

El Programa Braceros, o “Acuerdo para Reglamentar la Contratación (temporal) de Trabajadores Agrícolas Migratorios Mexicanos”, de fecha 23 de julio de 1942, que entraría en vigor el 4 de agosto de 1942 con una duración hasta 1964, tuvo varias etapas, renovándose en 1951, 1961 y 1963.

Comprendía entre otros, los siguientes aspectos:

- a) El pago del transporte de los centros de reclutamiento de México al sitio de trabajo y los viáticos, corrían por cuenta del gobierno y/o empleadores estadounidenses.
- b) Las condiciones de la vivienda deberían cumplir con normas mínimas.

- c) El salario sería prevaeciente en la zona y en ningún caso menor a treinta centavos la hora.
- d) Los migrantes mexicanos no deberían desplazar a trabajadores estadounidenses.
- e) El contrato temporal podría ir de un mínimo de 45 a 90 días y podría extenderse hasta un año, garantizándose 75% del tiempo de duración del trabajo.
- f) Se prohibía la contratación, en el lugar donde México consideraba que se les discriminaba por su origen y nacionalidad.¹⁶⁴

Entre 1954 y 1959, cuando el número de indocumentados se estimó amenazante, entró en acción la **Operación “Wetback”**, conocida en México como **“Espaldas Mojadas”**.

Esta operación fue consecuencia de un incremento migratorio de trabajadores mexicanos, muy por encima del número de plazas establecidas por la cuota anual para la contratación de trabajadores temporales mexicanos en los Estados Unidos, lo cual indica, que aquellos que no lograron obtener una plaza de bracero, emigraron de todas maneras al país vecino como “espaldas mojadas”. Como no se respetaban los derechos de los trabajadores y eran discriminados y maltratados, situación que provocó muchas quejas en México, y por estas razones, el Presidente Adolfo López Mateos, dio por terminado el programa en 1964.

La última oleada de migración, es la que inicia en la década de los sesenta, se agudiza en los setenta y se mantiene hasta la actualidad. Se debe, en gran medida, a las crisis recurrentes en que ha caído nuestro país, los fines de sexenio, especialmente en 1976, 1982 (el peso se devaluó 80 por ciento frente al dólar), 1988 (un año antes, la caída de la bolsa de valores ocasionó una fuga de capitales en México y otra devaluación de la moneda) y 1994 (con una nueva devaluación del peso y un aumento de la tasa de desempleo).

“México ha tenido una montaña rusa desde 1980: pasó de un auge motivado por petróleo a finales de los 70 a una crisis de deuda en 1982 -1983, luego se abrió a la economía mundial a mediados de los ochenta, entró en un auge anterior al TLCAN a

¹⁶⁴ *Ibidem.*

principios de los noventa y sufrió una devaluación del peso y una depresión económica en 1994 -1995.”¹⁶⁵

3.1.4.- ENDURECIMIENTO DE LA POLÍTICA MIGRATORIA

En 1986 después de largos debates se aprobó en Estados Unidos la Ley de Reforma y Control de la Inmigración (IRCA Immigration Reform and Control Act), conocida en México como **“la ley Simpson-Rodino”**, y cuyo objetivo era reducir el volumen de inmigrantes ilegales. Esta ley fue considerada como discriminatoria, porque imponía multas a los patrones que contrataran indocumentados y propiciaba discriminación laboral e incrementó de manera importante el presupuesto de la Patrulla Fronteriza.

Por tanto, la política migratoria de los Estados Unidos se ha venido endureciendo, de tal forma, que ha dado pie a que en algunos Estados surjan propuestas legislativas tendientes a restringir la entrada de migrantes y los derechos de quienes ya estén radicando en Estados Unidos.

La más famosa fue la propuesta **“Save our State”**, mejor conocida como la **“Ley 187”** de 1994, promovida en California por Pete Wilson en su campaña de reelección como gobernador, quien culpó a los inmigrantes por el desempleo, los recortes de servicios sociales y otros problemas existentes. Esta ley negaba derechos elementales como educación y servicios de salud. En la práctica, tuvo el efecto de “criminalizar” a los migrantes mexicanos.¹⁶⁶ En diciembre de ese mismo año, una juez federal, emitió una orden judicial de suspensión de la misma, y posteriormente el tribunal federal la declararía inconstitucional.

Para el año de 1993, la Operación **“Mantener la Línea”**, **“Hold the Line”**, consistió en desplazar un gran número de dispositivos policiales a la frontera de El

¹⁶⁵ VV.AA. **Factores que influyen en la migración**, en **Estudios Binacional México – Estados Unidos sobre Migración**, Vol. V, S.R.E., México, 1999, pp. 48.

¹⁶⁶ Felicitas Pliego, **“Muerte en la Frontera”**, Revista Epoca, 30 de agosto de 1999. pp. 34.

Paso, en Texas, con el objetivo de hacer casi imposible su cruce como trabajador ilegal.

El 19 de septiembre de 1993, se inició la “**Operación Bloqueo**” o “**Blockade Border**”, a lo largo de la frontera entre Ciudad Juárez, Chihuahua, y el Paso, Texas. La Operación se reforzó con mallas metálicas, camionetas, sensores de piso y circuitos cerrados de televisión.

Asimismo, con la intención de bloquear el paso a los inmigrantes, se construyeron más de cuatro kilómetros de muro de acero en la frontera de Agua Prieta, Sonora; y se creó un sistema de reflectores, como los utilizados en los estadios deportivos, en la zona fronteriza de San Diego.¹⁶⁷

Se implementó la **Operación Guardián o “GateKeeper”**, la cual, inició el 1º de octubre de 1994 en el área de Tijuana – San Diego, California, desde la Imperial Beach hasta la garita de San Ysidro; consistente en el despliegue de tres barreras verticales, 60% más de agentes en la línea fronteriza, la instalación de lámparas a lo largo de 1.6 millas y la construcción de caminos paralelos a la línea.

Dicha operación, se dividió en tres fases:

- En su primera fase, **Operación Guardián**, buscó evitar el paso de los indocumentados desde el océano Pacífico hasta las montañas de Otay, en California, donde tradicionalmente se hacía el 40% de las detenciones.¹⁶⁸
- El 17 de octubre de 1994, se inició la segunda etapa denominada **Operación Salvaguarda o “Safeguard”**, por el Servicio de Inmigración y Naturalización en la frontera de Nogales, Arizona. Su estrategia contemplaba desviar el tráfico de migrantes hacia el terreno montañoso,

¹⁶⁷ Bustamante, Jorge A.; **Taller de Medición de la Migración Internacional**. El Colegio de la Frontera Norte, 1ª. Edición, 1997. Tijuana Baja California.

¹⁶⁸ Felicitas Pliego, “**Muerte en la Frontera**”, Revista Epoca, 30 de agosto de 1999. pp. 36-39.

donde la mitad del año las temperaturas son muy bajas y las muertes por hipotermia eran previsible, así como, el incremento de 100 agentes de la Patrulla Fronteriza en los Sectores de Tucson y Yuma. Además, el operativo cuenta con un sistema de rayos infrarrojos, helicópteros, sistema de cámaras de t.v. de baja intensidad, sistema de radio y la construcción de un muro metálico en la frontera de Nogales, Arizona / Nogales, Sonora.¹⁶⁹

- La tercera etapa, entró en vigor con la **Operación “Río Grande”**, que se inició el 25 de agosto de 1997, implementada en el sector Brownsville, Texas con Tamaulipas, que buscaba desviar el tráfico de indocumentados hacia el desierto con la utilización en cada cien metros, de vehículos con agentes portando armas de alto poder, y sofisticado equipo de detección y espionaje.

Podemos ver entonces, que a lo largo de la practica de estos operativos sus efectos han sido muy alarmantes, tales como: el desvío de cruces a zonas de alto riesgo; el incremento de riesgos por intentar cruzar la frontera debido al surgimiento de organizaciones criminales en zonas poco pobladas y de poca vigilancia; muerte en la frontera; por tanto, a consecuencia del desvío de flujos migratorios a zonas de difícil acceso, la labor de **protección** se hace más compleja.

3.2.- DIÁLOGO MIGRATORIO ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

En el entendido que el proceso migratorio se ha visto como algo natural, cada país ha optado por mantener en su política interna la definición de la perspectiva de manera unilateral. Estados Unidos ha buscado incansablemente frenar la entrada

¹⁶⁹ Tomando en consideración que E.U. ya tiene construidos 120 kms de muro con México. “**La Comisión de Derechos Humanos de México califica de ineficaz y mortal el muro que planea E.U.**” Noticias. Portal e-migrantes. México. 3 de octubre de 2006.
http://www.e-mexico.gob.mx/wb2/eMex/eMex_20406_not221_la_comisión_d

de inmigrantes, en tanto que México, por su parte, se ha mantenido sin una política migratoria definida; debido a que la migración ha sido una válvula de escape para los problemas económicos, políticos y sociales; y en segundo término, que las remesas representan una de las principales fuentes de divisas.

Sin embargo, derivado de la gravedad del problema en todas sus vertientes y ante los reclamos de diversos sectores políticos, sociales, de derechos humanos, y organizaciones interesadas en el tema, aunado al incremento de mexicanos y del endurecimiento de las políticas migratorias de Estados Unidos, se ha buscado un acercamiento a la búsqueda del dialogo entre las dos naciones e intentado generar mecanismos para abordar la problemática migratoria en una forma conjunta.

- **A NIVEL PRESIDENCIAL**

Desde el sexenio 1988 – 1994, con el dialogo cordial entre los ex presidentes Carlos Salinas de Gortari y George Bush, se da comienzo con una relación cuyo objeto se basó en la formalización de acuerdos bilaterales y creación de múltiples grupos de trabajo y mecanismos de comunicación entre uno y otro país.

En este sentido, el gobierno mexicano pasó de una posición deliberada de ausencia de pronunciamiento sobre asuntos migratorios basado en el principio de la no intervención en los asuntos internos de otros estados; a otra un “intento” de diálogo directo con sus contrapartes.

De esta forma, ha existido un pequeño y limitado acercamiento entre los mandatarios de ambos países. Bush y Salinas; Zedillo hizo lo mismo con Clinton; y Fox, al inicio de su administración tuvo una relación muy cercana con George W. Bush, que sin embargo, se ha visto mermada, por los sucesos del 11 de septiembre de 2001, por el distanciamiento en el tema de Irak, y a finales de ese sexenio, se deterioró con la decisión de la construcción del muro fronterizo, que no

aporta soluciones al tema migratorio, sino que agudiza el problema, incentiva la inmigración ilegal a través de rutas mas complicadas y lastima la relación bilateral.

- **REUNIONES INTERPARLAMENTARIAS**

Este tipo de Reuniones son un conjunto de actos relativos a la intervención o participación del Congreso de la Unión y sus órganos en la definición y control de la ejecución de la política exterior del Estado, para desarrollar las relaciones institucionales e informales que vinculan al Congreso y a sus miembros con parlamentos y autoridades extranjeras.

Las Reuniones Interparlamentarias constituyen mecanismos formales y permanentes, en este caso particular con Estados Unidos, son bilaterales y se celebran de manera periódica y formal con el Congreso de ese país que se derivan de la responsabilidad de los gobiernos de mantener una continuidad y seguimiento en las relaciones y trabajos realizados sobre la materia.¹⁷⁰

Sobre el particular, desde 1961, la Reunión interparlamentaria de México y Estados Unidos es un importante foro de discusión entre ambos Congresos, es uno de los mecanismos bilaterales más antiguos que permite a los poderes legislativos de ambos países fortalecer su relación. Se reúne anualmente e incluye a miembros de ambas cámaras. Para darle seguimiento a sus resultados, en 1995 se creó el mecanismo de seguimiento que se conoce como Grupo de Amistad o Secretaría *pro-tempore*, responsabilidad que recae en el país anfitrión.¹⁷¹

Cabe destacar que la última reunión Interparlamentaria México – Estados Unidos número 45, se llevó a cabo el 3 de marzo de 2006, en la cual fue encabezada con la lectura ante el Senado estadounidense de la iniciativa sobre migración conocida

¹⁷⁰ El Senado de la República cuenta con una página web muy explicativa que contiene una importante fuente documental. Recomendamos consultarla. <http://www.senado.gob.mx/internacionales/content/index.htm>

¹⁷¹ Embajada de México en los Estados Unidos de América, Reuniones Interparlamentarias México – Estados Unidos. <http://portal.sre.gob.mx/eua/index.php?option=displaypage&Itemid=154&op=page&SubMenu=>

como Ley Sensenbrenner y la discusión de propuestas de enmienda a la reforma migratoria que incluían el endurecimiento de medidas contra indocumentados mexicanos.¹⁷²

La importancia de esta Reunión Interparlamentaria fue que precisamente se dio en un momento coyuntural, cuando el Senado de Estados Unidos deberá decidir en torno a la aprobación de la citada ley.

3.2.1.- MECANISMOS DE DIÁLOGO

Es a partir principalmente de la década de los ochenta cuando ambos gobiernos deciden otorgarle un trato exclusivo y acuerdan la realización de un estudio binacional, foros de discusión, acuerdos, etc. Es en este marco, que el tema de protección a los mexicanos en el exterior se convierte en uno de los tópicos que más ha marcado la labor de la cancillería mexicana.

En este contexto de las relaciones de México con Estados Unidos, el reto para el Gobierno Mexicano ha sido sólo un intento en fomentar la cooperación entre las dos naciones para establecer las garantías al pleno respeto de los derechos de los migrantes, reto que aún no se ha convertido en una realidad a consecuencia de la falta de iniciativas para la realización de los diferentes estudios, que más allá de un análisis, en este entorno es necesario llevar a cabo la ejecución de esas ideas.

Es a partir de esta perspectiva que durante la década antepasada, México empezó a presionar para que a través de varios mecanismos, ambos gobiernos comenzarán formalmente a sostener consultas e intercambios de información, con el propósito de que conduzcan a propuestas específicas para administrar, en beneficio mutuo, el fenómeno de la migración y lograr avances en el tratamiento bilateral de la protección consular a mexicanos en los Estados Unidos de América.

¹⁷² Andrea Becerril, “Migración, prioridad hoy en la Interparlamentaria”, en La Jornada On Line, 3 de marzo de 2006.

Por lo anterior, a continuación se presenta un breve estudio sobre cada uno de los mecanismos de diálogo que nuestro país ha intentado establecer con su país vecino del norte.

3.2.1.1.- GRUPO DE TRABAJO SOBRE MIGRACIÓN Y ASUNTOS CONSULARES DE LA COMISION BINACIONAL MEXICO – ESTADOS UNIDOS

Es durante este proceso de una mayor apertura de diálogo entre ambos países, que surge la Comisión Binacional México – Estados Unidos que es el principal foro en el que se tratan los asuntos más relevantes en materia de protección de los connacionales a nivel de Secretarios de Estado. Esta comisión fue creada en 1981, como respuesta a la necesidad de instaurar de manera oficial, un instrumento bilateral donde se discutieran problemas que afectan a ambos países.

El papel que ha desempeñado esta comisión respecto al tema migratorio, fue reforzado en 1987 con la creación del Grupo de Trabajo sobre Migración, a iniciativa del gobierno mexicano y como respuesta a la Ley Simpson Rodino.¹⁷³

Sin embargo, no fue sino hasta 1989, cuando se decide fortalecer a dicho Grupo e integrarlo a la Comisión Binacional con el nombre de “Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares”, reiterando la necesidad de incrementar la cooperación y el intercambio de información para regular satisfactoriamente el fenómeno migratorio.

Cabe señalar, que dicho Grupo ha venido efectuando constantes reuniones mediante las cuales se realiza una evaluación de los compromisos asumidos durante el año anterior, así como los avances logrados.

Esta comisión anunció en 1994, la creación de un Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares, mismo que realizaría un “Estudio Binacional

¹⁷³ **Diplomado sobre Documentación y Protección Consular**, Tlatelolco, Secretaría de Relaciones Exteriores. 2004.

sobre Migración”. El grupo se conformó con veinte académicos expertos en la materia, diez de cada país, y los ejes temáticos fueron:¹⁷⁴

- a) Cuantificación de la migración
- b) Características de los migrantes
- c) Causas de la migración a Estados Unidos
- d) Efectos de la migración entre México y Estados Unidos
- e) Repuestas ante la migración.

Sin duda, la operación más importante de intercambio de información desarrollada en el marco de las acciones bilaterales, ha sido el Estudio Binacional sobre Migración; el cual consideró para su análisis diversos temas controvertidos que han estado en el origen de profundos desacuerdos y tensiones en las relaciones bilaterales, y sirvió para dar definición al entendimiento de la realidad de la migración entre los dos países.

Dicho estudio, al proporcionar una mejor comprensión de la naturaleza, causas y consecuencias de la migración México – Estados Unidos, busca fomentar una actitud más objetiva y responsable, así como contribuir a consolidar los mecanismos institucionales de diálogo y consulta entre ambos gobiernos.

En 1995 en Zacatecas, se reunió el Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares, y se acordó, entre otros aspectos: Fortalecer el Grupo de Trabajo, ampliar el intercambio de información sobre las organizaciones de traficantes de personas, combatir la falsificación de documentos oficiales, emprender acciones para garantizar la seguridad pública de la operación en los puentes y cruces fronterizos, especialmente en los ubicados en las zonas de Tijuana/San Diego,

¹⁷⁴ *Ibidem.*

Nogales/Nogales, Juárez/El Paso y Nuevo Laredo/Laredo, y ampliar las acciones en contra de la criminalidad y la violencia en la frontera.¹⁷⁵

3.2.1.2.- MECANISMOS DE ENLACE A NIVEL FEDERAL SOBRE INCIDENTES EN LA FRONTERA

Estos mecanismos se instituyeron como un derivado del Grupo de Alto Nivel sobre la violencia fronteriza de noviembre de 1990, por decisión de los presidentes de México y Estados Unidos, con el objetivo de prevenir incidentes de violencia en esta zona fronteriza.¹⁷⁶ Estos mecanismos son el principal foro mediante el cual participan los tres niveles de gobierno de cada país.

Su principal objetivo es promover la coordinación de acciones entre los gobiernos federales, estatales y locales de ambos países; y asegurar que los asuntos locales en cada punto fronterizo se aborden desde la perspectiva de quienes, al radicar en la frontera, tienen la mejor perspectiva de los problemas.

En 1993 se acuerda que los titulares de los consulados americanos en Tijuana, Hermosillo, Juárez, Nuevo Laredo y Matamoros se reúnan con los titulares de los consulados mexicanos en San Diego, Nogales, El Paso, Laredo y Brownsville; respectivamente, cuando menos una vez cada dos meses, para discutir incidentes de violencia, incursiones en la frontera, cruces, seguridad pública, puentes fronterizos y otros temas que ameriten la cooperación.¹⁷⁷

Para 1999, se establecieron estratégicamente diez puntos principales donde concurre el tránsito de migrantes; y se presenta una mayor incidencia en la violación de derechos humanos de nuestros connacionales.

¹⁷⁵ Cada año se designa un tema especial. La última comisión de esta clase, estaba fechada para llevarse a cabo el 26 de octubre de 2005 en Washington D.C. cuyo tema era "mejorar la seguridad fronteriza". Dicha comisión fue cancelada por el Huracán Wilma.

¹⁷⁶ Consulta 22 de mayo de 2006. Página de Internet, <http://www.migracioninternacional.com>

¹⁷⁷ Consulta 22 de mayo de 2006. Página de Internet, <http://www.sre.gob.mx/laredo>

3.2.1.3.- MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO SOBRE PROTECCIÓN CONSULAR DE NACIONALES MEXICANOS EN ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA DE 1996

Elaborado por el Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares¹⁷⁸, en 1996, surge el Memorando de Entendimiento, suscrito por los ministros de Relaciones Exteriores de ambos países, el cual simboliza el primer acuerdo sobre protección de migrantes suscrito entre los dos países en más de 50 años.

Mediante este documento, se afirmó la voluntad para reforzar e impulsar las relaciones bilaterales en todos los ámbitos dentro de un espíritu de buena vecindad y respeto mutuo.

El Memorando establece la obligación de ambos gobiernos de brindar al detenido por autoridades estadounidenses, pronta notificación sobre sus derechos y opciones legales, incluyendo el derecho de establecer contacto con sus representantes consulares, situación que en la práctica hemos observado que no siempre se cumple. Dicho en otras palabras, establece los fundamentos primarios de la asistencia consular contenidos en instrumentos internacionales, como la Convención Consular entre México y Estados Unidos de 1942 y la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963.

Algunos de sus acuerdos son:

- Proporcionar a cualquier individuo detenido por las autoridades migratorias notificación sobre sus derechos y opciones legales, incluyendo el derecho a establecer contacto con su representante consular y facilitar la comunicación entre ambos; notificar a los representantes consulares los casos que involucren la detención de menores, mujeres embarazadas y personas en situación de riesgo.

- Proveer los espacios adecuados para que los representantes consulares entrevisten a sus nacionales cuando éstos se encuentran detenidos.

¹⁷⁸ En la XIII Reunión de la Comisión Binacional, celebrada en la ciudad de México en mayo de 1996.

-Permitir y facilitar a los funcionarios consulares estar presentes en los juicios y procedimientos judiciales en los que participen sus nacionales, incluyendo los casos de menores.¹⁷⁹

3.2.1.4.- MECANISMOS DE CONSULTA AL INTERIOR Y ACUERDOS PARA LA REPATRIACIÓN SEGURA Y ORDENADA DE MEXICANOS

Para fortalecer las acciones bilaterales emprendidas por la Comisión Binacional, en 1996 se instalaron los Mecanismos de Consulta al Interior sobre Funciones del Servicio de Inmigración y Naturalización y Protección Consular (Actualmente transferido al Departamento de Seguridad Interna DHS), con el propósito de reforzar las tareas de protección y defensa de los derechos, tanto laborales como humanos de los migrantes mexicanos.¹⁸⁰

Son considerados como instrumentos de acercamiento de actores operativos institucionales de ambos países. Se integran por: Directores de Distrito del Servicio de Inmigración y Naturalización (hoy DHS), Jefes de Sectores de la Patrulla Fronteriza y por Cónsules de México.

Dichas reuniones, se llevan a cabo por todos los Consulados y tienen como finalidad atender de manera inmediata y en cada localidad los problemas de los mexicanos detenidos por las autoridades migratorias estadounidenses; así como la notificación, acceso y protección consular, problemas con la repatriación y en general cuestiones de procedimiento y aplicación de leyes. Desde su establecimiento, estos mecanismos han sido evaluados a escala regional en diferentes ocasiones. Como resultado de los mismos se han logrado acuerdos importantes.

En este contexto, en 1997 surgen los **Acuerdos para la Repatriación Segura y Ordenada de Mexicanos**, que establecen lugares y procedimientos para la

¹⁷⁹ Libro Electrónico sobre Protección Consular 2005-2006, emitido por la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares. Consulta 22 de Marzo de 2006.

¹⁸⁰ *Ibidem*.

repatriación digna, segura y ordenada de los trabajadores migratorios indocumentados, tales como criterios, lugares, horarios y la mecánica de operación. Programa que el 1º de octubre de 2006 se dio por terminado, según informes de la Secretaría de Gobernación y de Relaciones Exteriores.¹⁸¹

3.2.1.5 MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO SOBRE LOS MECANISMOS DE CONSULTA SOBRE LAS FUNCIONES DEL SERVICIO DE INMIGRACIÓN Y NATURALIZACIÓN (SIN) Y PROTECCIÓN CONSULAR

Como se ha precisado, ambos gobiernos han instrumentado una serie de acciones para mejorar las condiciones de seguridad fronteriza y de seguridad pública en la frontera que compartimos.

Este memorando resulta un antecedente fundamental en la cooperación binacional y fue establecido para trabajar en conjunto con el **Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN)** de los Estados Unidos, aclarando, que dicho órgano ha desaparecido y en su lugar se ha establecido el **Departamento de Seguridad Nacional** (en inglés: United States Department of Homeland Security), abreviado como **(DHS)**, es un ministerio del Gobierno de Estados Unidos con la responsabilidad de proteger el territorio estadounidense contra ataques terroristas y responder a desastres naturales, cuya creación fue consecuencia a los ataques del 11 de septiembre de 2001 y ha implicado el inicio de una nueva etapa de entendimiento y cooperación entre esta agencia encargada de las funciones migratorias que desempeñaba el (SIN), la Embajada y la Red Consular Mexicana.

La transformación del SIN al DHS se llevó a cabo a partir del 1º de marzo de 2003, dividiendo sus funciones en tres áreas: Buró de Aduanas y Protección Fronteriza (Bureau of Customs and Border Protection-BCBP); Buró de Aplicación de la Ley de Inmigración y Aduanas (Bureau of Immigration and Customs Enforcement-BICE), y Buró de Ciudadanía y Servicios Migratorios (Bureau of Citizenship and

¹⁸¹ Juan Balboa, “**Concluye Programa con más de 15 mil repatriaciones**” en La Jornada, D.F., 02 de octubre de 2006.

Immigration Services-BCIS). Este último, de mención especial porque es en este Buró donde se integra el área de beneficios migratorios del SIN.¹⁸²

Por lo anterior, a continuación se mencionan en forma de antecedente los objetivos de la iniciativa de firma de este Memorando del 11 de junio de 1998:¹⁸³

- Otorgar protección y acceso consular a los connacionales en custodia del SIN.
- Respetar los Derechos Humanos de los migrantes.
- Detectar los patrones negativos de conducta de agentes del SIN y Patrulla Fronteriza.
- Establecer procedimientos para las repatriaciones seguras y ordenadas.
- Atender las quejas contra las autoridades competentes que intervengan en estos casos.

3.2.1.6.- PLANES DE ACCIÓN SOBRE COOPERACIÓN Y SEGURIDAD FRONTERIZA. (2001, 2002, Y 2004)

Con el objeto de intensificar el dialogo entre ambas naciones, en el 2001 se inició un proceso de negociación bilateral, a fin, de encontrar formulas para enfrentar los múltiples retos y oportunidades que este fenómeno presenta, con miras a establecer un nuevo régimen migratorio.

En febrero de 2001, los gobiernos de México y Estados Unidos acordaron trabajar en conjunto, sobre la base de una responsabilidad compartida, con la creación de una “frontera inteligente para el siglo XXI”, estableciendo nuevos mecanismos que faciliten el flujo de personas y mercancías y de esta forma eviten la amenaza de la seguridad fronteriza.¹⁸⁴

¹⁸² Media Services. Oficina de Asuntos Públicos. Departamento de Justicia de EUA. Servicio de Inmigración y Naturalización, Washington, DC. Comunicado de Prensa. 26 de febrero de 2003. www.ins.gov

¹⁸³ *Ibidem.*

¹⁸⁴ *Ibidem.*

En el 2002, los Presidentes de ambas naciones se reunieron en la llamada “Propuesta Guanajuato”, en la que se acordó; que en sus respectivas políticas en la materia, debían orientarse a crear un proceso de migración ordenada que garantice el trato humanitario de los migrantes, y contemple la protección de sus derechos laborales, además de reconocer el derecho de las naciones para controlar el flujo de personas a través de su fronteras.

Con ese propósito, ambos mandatarios instruyeron el inicio de negociaciones formales de alto nivel, entre el Secretario de Gobernación y el de Relaciones Exteriores de México, así como, al Procurador de Justicia y al Secretario de Estado por parte de Estados Unidos para abordar dicho tema.

3.2.1.7- MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO ENTRE LA SRE Y LA SEGOB, Y EL DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD INTERNA, SOBRE LA REPATRIACIÓN SEGURA, ORDENADA, DIGNA Y HUMANA DE NACIONALES MEXICANOS

Establecido en febrero de 2004, dicho documento reconoce la necesidad de regular el flujo de personas y de proteger los derechos humanos de los migrantes, sin importar su estatus legal.

Además, se crea el Grupo de Trabajo Técnico de Repatriación México – EUA; que busca fortalecer los mecanismos de consulta y se establecen algunos principios para los procedimientos de repatriación, como por ejemplo, la debida notificación a las autoridades competentes y la preservación de la unidad familiar.¹⁸⁵

Sus compromisos generales son: que la repatriación de mexicanos ocurra de manera más segura y ordenada, por lugares y en horarios determinados, con presencia de autoridades migratorias mexicanas, y de esta forma se pueda garantizar la protección de los derechos humanos y la integridad física y patrimonial de los migrantes, y evitar la separación de familias.

¹⁸⁵ *Ibidem.*

También se menciona, que las personas que hayan cumplido alguna pena legal serán repatriadas por separado. Así se hará también con los menores que están en la misma situación.

Las mujeres embarazadas y con discapacidad también formarán parte de los casos especiales, separados. Un aspecto importante es la verificación del estado de salud y que no regresen migrantes maltratados o golpeados. También se tratará de evitar la separación de los miembros de una misma familia.

Finalmente, se establece que los menores de edad, no acompañados por un adulto, serán entregados exclusivamente en los horarios y lugares convenidos y con la invariable intervención del respectivo Consulado de México.¹⁸⁶

Los Acuerdos de Repatriación existen en los cruces de:

- El Paso – Ciudad Juárez
- San Diego – Tijuana

Las autoridades estadounidenses tienen capacidad para expedir Permisos Humanitarios de acceso a Estados Unidos. Es decir, en situaciones de emergencia, un mexicano no requiere visa para ingresar a ese país, sólo se necesita seguir el procedimiento para que se le otorgue este documento en los puertos de entrada, cubriendo ciertos requisitos.

3.3.- CONSIDERACIONES DESPUÉS DEL 11 DE SEPTIEMBRE DE 2001 Y ASPECTOS MÁS RECIENTES SOBRE LA MATERIA

Con los hechos del 11 de septiembre de 2001, la agenda cambió drásticamente. Este hecho, inequívocamente condenable por sí mismo, alteró de un modo

¹⁸⁶ **Manual de Protección Consular.** Consulado General de México en Miami. Departamento de Protección. 2005.

significativo el escenario internacional en una manera que aún no creemos que el mundo haya asimilado plenamente.

En particular, generó una reordenación de las prioridades de política exterior de Estados Unidos, que especialmente nuestro país ha resentido. Situó a la seguridad y protección de las fronteras, como un tema prioritario, manifestándose en un marcado acento del gobierno por un mayor control territorial y poblacional.

Se institucionalizó un cambio de estructuras en el Departamento de Seguridad Interna (Homeland Security), modificando su jurisdicción y atribuciones. A partir de entonces, el diseño de las políticas públicas en materia de Inmigración de los Estados Unidos corresponde al Departamento de Seguridad Interna.¹⁸⁷

Con la nueva estructura, las funciones del Servicio de Inmigración y Naturalización fueron divididas en dos nuevos órganos: la Oficina de Ciudadanía y Servicios Migratorios y la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza.

3.3.1.- PROPUESTA DE REFORMA MIGRATORIA POR LA ACTUAL ADMINISTRACIÓN DE ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

El Presidente George W. Bush propuso en 2003, un programa que contempla, entre otros aspectos, la contratación temporal de migrantes mexicanos, mismos que podrán permanecer en Estados Unidos junto con su familia por el tiempo que dure el contrato; además, tendrían acceso a algunas prestaciones de seguridad social. Sin embargo, dicha propuesta ha sido criticada en ese país, tanto por políticos y congresistas como por organizaciones de mexicanos.

Al inicio de la administración del Presidente Vicente Fox, se buscaba llegar a un acuerdo migratorio con Estados Unidos, con cinco componentes principales:

¹⁸⁷ Libro Electrónico sobre Protección Consular 2005-2006, emitido por la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares. Consulta 17 de Julio de 2006.

- Regularización de mexicanos indocumentados.
- Ampliación del número de visas.
- Programa de Trabajadores Huéspedes.
- Plan para el Rescate de la Frontera.
- Inversión en zonas expulsoras de migrantes.
- Programa Oasis, enfocado a perseguir a los criminales que trafican con personas.

En enero de 2004, la administración estadounidense presentó una propuesta de reforma migratoria, basada en un programa temporal de trabajadores con la creación de incentivos financieros, para que dichos trabajadores regresen a sus lugares de origen. Dicha propuesta sigue en discusión en el Congreso.¹⁸⁸

A pesar de lo anterior, consideramos que el avance en las negociaciones es incierto. Con la probabilidad y esperanza de que dicho acuerdo pueda negociarse hasta la siguiente administración presidencial, puesto que para el presidente George W. Bush, la prioridad de su Gobierno es la seguridad nacional, como lo ha manifestado de forma abierta.

Más aún, resulta lamentable ver que la opción de una reforma migratoria como la que auguraba Vicente Fox al principio de su gobierno, fue desechada por el Senado de Estados Unidos con la aprobación de la construcción del muro fronterizo, en una amarga despedida al mandato del Presidente Fox y en un nuevo reto de negociación en la política exterior mexicana para el Presidente electo Felipe Calderón.

¹⁸⁸ **Mexico's Public Policies to Foster Circular Migration.** Embajada de México en Estados Unidos.

3.3.2.- GRUPOS DE PRESIÓN EN CONTRA DE LOS INMIGRANTES MEXICANOS EN ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

A partir de 1999, han surgido a lo largo de la frontera, organizaciones radicales anti-inmigrantes con matices xenófobos y con mensajes de intolerancia; comúnmente denominado como **vigilantismo**.¹⁸⁹

Dichos grupos, argumentan que Estados Unidos ha perdido el control de sus fronteras. Esto difícilmente puede ser cierto, ya que la pérdida de control de que se habla, ha sido y es respuesta a la demanda de mano de obra por parte del mismo país.

En nuestra opinión, la gente que se agrupa dentro de estas organizaciones, son personas que generalmente no han encontrado un desarrollo económico y social satisfactorio; por lo que buscan desahogar sus frustraciones y culpar a alguien de sus fracasos; por lo general, son gente con bajos niveles de educación. La discriminación que hacen estos grupos en contra de los inmigrantes, es alimentada por algunos políticos y gente que los maneja para satisfacer intereses propios.

A últimas fechas, se sabe que grupos de civiles armados han iniciado una cacería de indocumentados en la frontera del estado de Arizona, debido a que la patrulla fronteriza de Estados Unidos reforzó la seguridad en las áreas urbanas, el tráfico de indocumentados se ha encausado hacia las remotas brechas del desierto; en donde los agentes federales tienen menos presencia, por ello, los habitantes de estas zonas se sienten “desprotegidos”.¹⁹⁰

Dichos grupos han presionado a algunos funcionarios del gobierno norteamericano para hacer responsables de los males sociales y económicos a los

¹⁸⁹ Documento “**Vigilantismo**” preparado por la Dirección General de Políticas de Protección de la DGPAC, SRE. México. 2003.

¹⁹⁰ *Ibidem*.

inmigrantes, ayudados por los medios de comunicación que dan cobertura a este tema desde un punto de vista policial y poco objetivo.

En nuestra opinión, resulta paradójico y lamentable, que en un país considerado como potencia mundial que se ha jactado de ser protector de los derechos humanos y defensor de las democracias, permita este tipo de acciones y tolerancia a estos grupos “ignorantes”, ante los cuales, las autoridades de ese país no actúen eficazmente.

3.3.3.- PROPUESTAS MIGRATORIAS ANTI-INMIGRANTES

Como consecuencia de lo expuesto en los párrafos anteriores, encontramos reacciones de grupos políticos, con propuestas que exigen un trato más duro hacia la migración, medidas policiales más estrictas; que inclusive, facultan a los policías para que arresten y expulsen a cualquier persona que les parezca sospechosa de ser un migrante indocumentado, eso es una criminalización, además de que aumenta la penalidad, de ser un delito menor a un delito mayor federal, lo que tiene consecuencias muy graves y desde luego, propiciaría una mayor violación de los derechos humanos.

Es importante resaltar, que las opiniones sobre migración dentro del Congreso estadounidense, son polarizadas; y pueden encontrarse proyectos de ley recientes de la más amplia gama: desde los que proponen la regularización de la situación migratoria de trabajadores agrícolas; hasta los que prohíben expresamente el uso de la matrícula consular, a fin de impedir que los portadores abran cuentas bancarias. Situación que causa un grave perjuicio a la gran labor de protección que se lleva a cabo en las representaciones consulares y un retroceso a la labor de dialogo para su aceptación.

En el primer caso, se encuentran las iniciativas S.359, en el Senado; y la H.R. 884, en la Cámara de Representantes. Los autores son los senadores Edgard

Kennedy, demócrata de Massachussets, y Larry Craig, republicano de Idaho, así como el representante Chris Cannon, republicano de Utah.¹⁹¹

En el otro extremo, la iniciativa H.R. 815, promovida por el representante Scout Garret, republicano de Nueva Jersey, quien busca la prohibición de las matrículas consulares, por considerar que dichos documentos son objeto de falsificación y ponen en riesgo la seguridad del sistema bancario estadounidense y lo expone a ser utilizado para el financiamiento del terrorismo. Dicha propuesta también pone en riesgo la labor de protección del gobierno de México.¹⁹²

3.3.3.1.- PROPUESTA SESENBRENNER Y MURO FRONTERIZO

La aprobación de la iniciativa H.R. 418 en diciembre de 2005, promovida por el representante James Sesenbrenner, republicano de Winsconsin; es un proyecto que exige a los estados, que al expedir licencias de conducir establezcan como requisitos la estancia legal en el país; y propone la construcción de un muro de mil kilómetros, en la zona fronteriza con México.¹⁹³

Frente a esta iniciativa, el senado aprobó la iniciativa de los republicanos Check Hagel y Mel Martínez, el 24 de mayo de 2006; que apunta hacia una reforma integral. Sin embargo, consideramos que cualquier proyecto de ley que apruebe esta legislatura, contendrá demasiada seguridad y varios candados para combatir la migración indocumentada, que a la fecha se estima sea de 12 millones de indocumentados de los que 56% son mexicanos.¹⁹⁴

El Congreso de Estados Unidos, aprobó el viernes 29 de septiembre de 2006 la construcción de mil 125 kilómetros de un muro en la frontera con México, con el

¹⁹¹ **Mexico's Public Policies to Foster Circular Migration.** Embajada de México en Estados Unidos.

¹⁹² *Ibidem.*

¹⁹³ *Ibidem.*

¹⁹⁴ Enrique Cabrera, "La encrucijada migratoria" en El Universal Online, 26 de marzo de 2006.

argumento de frenar el flujo de indocumentados como una medida que permitirá el mejor control y conocimiento de quien cruce.¹⁹⁵

Dicha medida la consideramos como errónea y lamentable; que más allá de ser una medida antiterrorista, constituye un paso más en la concreción de un atropello contra México y otros países expulsores de mano de obra, y vulnera a todas luces los derechos humanos de los migrantes.

El dos de octubre del mismo año, se entregó al Departamento de Estado, vía la Embajada de México en Washington, nota de reclamo diplomático mediante el cual, además se pide al Presidente George W. Bush, que no firme la iniciativa aprobada. A la fecha, el gobierno mexicano sigue en espera de recibir alguna respuesta.¹⁹⁶

El presidente George W. Bush, firmó el 4 de octubre de 2006 en Arizona, la ley de presupuesto del Departamento de Seguridad Interior; que incluye mil 200 millones de dólares para el reforzamiento de un dispositivo que impida el tránsito de personas en la frontera con México, además del “muro”, dicha ley incluye diversas medidas de vigilancia de alta tecnología, radares de tierra, cámaras infrarrojas, aviones no tripulados y otros mecanismos.¹⁹⁷

Como se puede apreciar, dicha medida no frenará el fenómeno migratorio. Quienes aspiran a ingresar sin documentos a Estados Unidos siempre encontrarán la forma de hacerlo, “si existe un muro de 24 metros, siempre habrá una escalera de 25”¹⁹⁸. La barda fronteriza sólo encarecerá el tráfico de personas;

¹⁹⁵ Ernesto Martínez, “**Error Garrafal de Política Exterior**” La Construcción del muro. En La Jornada, 1 de octubre de 2006

¹⁹⁶ José Carreño. “**Analizará EU nota diplomática de México**”. El Universal. 4 de octubre de 2006.

¹⁹⁷ “**EU: el Muro, logro del Foxismo**” La Jornada, 5 de octubre de 2006.

¹⁹⁸ Palabras de Martín Manteca, integrante del Sindicato Internacional de Trabajadores de Servicios. Cristóbal García Bernal “**Aumentan las Críticas contra la Barda**” La Jornada, 3 de octubre de 2006.

además, de que es un despropósito porque tendrán que abrirle hoyos al muro para que la recolección en ese país no se venga abajo.

Es obvio, que esta decisión obedezca a “razones electorales”, que enmarca en la coyuntura electoral del país vecino, utilizado como un recurso político electoral de la administración Bush, frente a las elecciones intermedias.

Por lo anterior, se prevé, que las consecuencias que podría tener la aprobación de dicha ley, se les revertirá a los republicanos, en las elecciones legislativas de Estados Unidos con la votación masiva de los latinoamericanos contra los republicanos en las elecciones del Congreso del 7 de noviembre de 2006.¹⁹⁹

De igual forma, manifestamos que mientras el Congreso estadounidense desea mil 120 kilómetros de barda en la frontera con México, dicho proyecto se podría dejar inconcluso, al destacar que sólo se asignaron recursos para completar 592 kilómetros.

En nuestra opinión, la reja que se propone construir en la frontera con México envía una señal unilateral de separación, propia de todos los muros y contraria al espíritu de colaboración que en teoría, debe caracterizar las relaciones bilaterales.

Dicha decisión, es una forma de ataque radical y racista en contra de nuestra comunidad mexicana, por lo que es necesario intensificar las acciones diplomáticas que tengan como objetivo la defensa de los derechos humanos de los migrantes mexicanos frente a la futura construcción del muro.

¹⁹⁹ Previsión que se hizo realidad con la victoria de los Demócratas sobre los Republicanos, hecho puso a favor de la balanza a la comunidad hispana en los Estados Unidos de América.

3.3.3.2.- LA PROPUESTA 200 DE ARIZONA “PROYECTO MINUTEMAN”

El estado de Arizona es considerado como un estado conservador, predominantemente republicano. Algunos legisladores estatales, junto con forasteros políticos que se asientan en Arizona, desarrollan el basamento de la Propuesta 200, le dan un nuevo impulso al vigilantismo, y arman el proyecto “*Minuteman*”.

Cabe destacar, que según información especializada, la inscripción de la Propuesta 200, fue posible gracias al dinero que gastó F.A.I.R. (Federation of Americans for Immigration Reform), para recabar las 122,162 firmas exigidas por la ley, aclarando que se llegaron a recabar 190 000 firmas y se dijo entonces, que se pagaba entre 3 y 5 dólares a los que recababan cada firma.²⁰⁰

Frente a esta propuesta, se alcanza a organizar una coalición democrática denominada “Estatua de la Libertad”, que evoluciona posteriormente en la organización “No a la Propuesta 200”. A pesar de haber sido aprobada la Propuesta 200 (56% - 44%), la interpretación que de la ley hiciera el abogado general del estado, Procurador T. Goddard, limitó el alcance de sus provisiones.

Inmediatamente, a través de MALDEF (Mexican American Legal Defensas and Educational Fund), se interpusieron los recursos legales para impedir su entrada en vigor. El litigio prosigue ante un juez de la ciudad de Tucson.²⁰¹

De enero a julio de 2005, fueron presentadas en el estado de Arizona 28 iniciativas de ley de corte-anti-inmigrante. Entre las aprobadas, consisten en la prohibición al Estado, condados y ciudades de otorgar recursos o subsidios para el establecimiento, construcción y/o mantenimiento, de Centros Jornaleros; así como el sancionar con felonía (de 5 a 20 años de cárcel), a quien transporte personas que no comprueben estar legalmente en los Estados Unidos o aquellas que

²⁰⁰ Libro Electrónico sobre Protección Consular 2005-2006, emitido por la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares. Consulta 25 de Abril de 2006.

²⁰¹ *Ibidem*.

procure ser transportadas, siempre y cuando no sean ciudadanos, ni residentes permanentes.

3.3.4.- ACCIONES PRO INMIGRANTES

Resultó de gran satisfacción y sorpresa haber sido testigo de que por primera vez, los latinos se reunieron de forma pacífica en todo Estados Unidos, para combatir los ataques al fenómeno migratorio que afectan a todos los inmigrantes que radican en Estados Unidos.

La primer marcha se llevó a cabo el 10 de marzo de 2006 y la más reciente fue la del 1º de mayo del mismo año, donde se duplicó el número de asistentes. El propósito fundamental fue el de levantar la voz en contra de la propuesta de “Sesembrenner” que pretende criminalizar a los indocumentados y posteriormente convocar a todos aquellos que sean susceptibles de obtener la ciudadanía, para que puedan votar y hacer presión en el Congreso.²⁰²

Desafortunadamente, antes y después de estas manifestaciones se han llevado a cabo hasta la fecha intensas redadas en diversas comunidades con el propósito de frenar la participación de indocumentados en dichas manifestaciones y movimientos semejantes.

El 27 de marzo de 2006 se logró la aprobación del Comité Judicial, de una iniciativa conocida como el “Proyecto Specter”, llamada así por el impulsó del republicano Arlen Specter, modelado con la propuesta de “Kennedy-McCain”.

Dicha iniciativa, incluye vías para legalizar a 11 millones de indocumentados, sin criminalizar su presencia ilegal en E.U., un plan de trabajo temporal para 400 mil

²⁰² *Ibidem.*

trabajadores al año, trato especial a los migrantes agrícolas y permite alcanzar la residencia a los hijos de indocumentados que lleguen a la universidad.²⁰³

Consideramos, que a pesar de ser un avance importante; la iniciativa “Specter”, habrá de enfrentar la oposición republicana en el pleno y lograr una reconciliación con la iniciativa “Sensenbrenner”, lo cual tiene un amplio camino por recorrer en Washington. Además, resulta difícil abrir paso a una reforma que reconozca realidades sociales; más aún, cuando el Presidente Bush debilitado, no compromete su liderazgo en el tema, tiene un discurso ambivalente y no va a fondo en materia migratoria. Y el presidente Fox, desde hace mucho extravió la definición y el impulso de una política migratoria desembocada en la futura creación de un muro fronterizo. Por lo que ahora, queda en manos de la administración actual del Presidente Calderón, y con gran optimismo de la próxima administración estadounidense.

3.3.5.- PLAN DE ACCIÓN ENTRE EL DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD INTERIOR DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA Y LA SECRETARIA DE GOBERNACIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS PARA COMBATIR LA VIOLENCIA FRONTERIZA E INCREMENTAR LA SEGURIDAD PÚBLICA

Este Plan fue establecido el 3 de marzo de 2006 y consiste en que ambos gobiernos se comprometen a coordinar y fortalecer los mecanismos y procedimientos entre las agencias federales de procuración de justicia responsables de la ley y el orden de ambos países, para responder a diferentes escenarios que pongan en riesgo la seguridad de todos aquellos que residen, trabajan o viajan por la frontera común.

El Gobierno Mexicano se comprometió a intensificar acciones integrales en su territorio, tales como: reforzar los programas de seguridad fronteriza; considerar medidas para prevenir el acceso a cruces en áreas de alto riesgo; alertar a los

²⁰³ *Ibidem.*

migrantes sobre los peligros que conlleva el ingreso no autorizado; y las graves consecuencias de entrar en tratos con traficantes.

Por parte del Gobierno Estadounidense se comprometió a: revisar las operaciones de control fronterizo vigentes; y considerar las alternativas apropiadas para promover la seguridad de los migrantes, y evitar la muerte de migrantes en esa región.²⁰⁴

En nuestra opinión resulta evidente el fracaso de este aparente esfuerzo de ambos gobiernos, con la aprobación de creación del muro fronterizo, que a todas luces lastima la relación bilateral y evidencia la incapacidad del gobierno mexicano para responder a dicha decisión estadounidense. Pudiendo acudir su reclamo al seno de organismos internacionales con el objetivo de revertir la medida antiinmigrante.

3.4.- CONCEPTO DE PROTECCIÓN CONSULAR

Para dar mayor entendimiento a nuestro trabajo, es primordial establecer el concepto sobre el tema de estudio. En este contexto, se entiende por protección “al conjunto de acciones que un Estado lleva a cabo para resguardar a sus nacionales que temporal o permanentemente radican en el exterior”.²⁰⁵

En respuesta a nuestra inquietud sobre el estudio de este tema hemos establecido que la protección consular ha resultado ser un concepto ambiguo y, por lo mismo, poco claro y nunca delimitado o definido con precisión en nuestras leyes. Su poca claridad radica principalmente en que: puede confundir a buena parte del público e inducirlo al error de creer que ciertas gestiones y/o servicios se incluyen dentro de

²⁰⁴ **Embajada de México en los Estados Unidos de América**

http://www.embassyofmexico.org/index.php?option=com_content&task=view&id=333&...

²⁰⁵ **Antecedentes de la Protección Consular Mexicana**, Dirección General de Protección y Asuntos Consulares, Dirección de Políticas de Protección. S.R.E. p-1.

la protección, lo cual no es así. Por tanto, lo anterior origina reclamos por parte de los connacionales por la falta de claridad en el concepto.

La protección supone una irregularidad que requiere la intervención del Estado de origen a favor del nacional agraviado ante una autoridad del Estado receptor, a través de sus representantes consulares o diplomáticos.²⁰⁶

Normalmente, un caso de protección da lugar a una reclamación que se manifiesta por escrito a las autoridades respectivas del gobierno receptor.

En una definición amplia, se entiende por protección el conjunto de acciones que un Estado lleva a cabo para resguardar a sus nacionales que temporal o permanentemente radican en el exterior; brindarles asistencia; asegurar el respeto a sus derechos; evitarles daños o perjuicios indebidos en sus personas o intereses; así como injusticias o arbitrariedades por parte de autoridades extranjeras, y persecución o discriminación por motivo de su origen, o cualquier otra causa.²⁰⁷

Con el objetivo de establecer una definición amplia y clara sobre este tema se concluye que la protección consular: es el conjunto de acciones, gestiones, buenos oficios e intervenciones que realizan los funcionarios de las representaciones consulares y diplomáticas en el exterior para salvaguardar, de conformidad con los principios y normas del derecho internacional y en apego a las leyes y reglamentos de cada país, los derechos e intereses de los mexicanos en el extranjero y atender sus legítimas demandas.

²⁰⁶ **Libro Electrónico sobre Protección Consular 2005-2006**, emitido por la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares. Consulta 29 de Abril de 2006.

²⁰⁷ Lee Luke T., Op. Cit, pp163.

Con el objetivo de ejemplificar lo establecido en el párrafo anterior, a continuación se destaca que dichas acciones se pueden orientar a:

- Brindar asistencia consular
- Asegurar el respeto a sus derechos
- Evitarles daños y perjuicios indebidos en sus personas o intereses
- Evitar injusticias o arbitrariedades por parte de autoridades extranjeras
- Evitar la persecución o discriminación por motivos de su origen nacional o cualquier otra causa.

En virtud de lo anterior, podemos afirmar que el objetivo de la protección consular a los mexicanos en el exterior es:

- La salvaguarda y defensa de sus derechos fundamentales e intereses en sus relaciones de naturaleza civil, penal, laboral, administrativa, migratoria y judicial con autoridades extranjeras y/o particulares.

Aunado a lo anterior, la protección consular se ejerce por funcionarios consulares ante autoridades locales o de otro tipo, dentro de su circunscripción. En general, a consecuencia de irregularidades, faltas o violaciones en la aplicación de normas internas, o bien, para proporcionar asistencia o asesoría derivada de la falta de entendimiento del connacional sobre las leyes y procedimientos del país en que se encuentra.²⁰⁸

3.5.- DIFERENCIAS ENTRE PROTECCIÓN DIPLOMÁTICA Y PROTECCIÓN CONSULAR

Con el objetivo de ejemplificar de forma clara la tarea primordial de protección de los derechos e intereses jurídicos de los trabajadores indocumentados mexicanos en los Estados Unidos, consideramos importante conocer desde la perspectiva de

²⁰⁸ Libro Electrónico sobre Protección Consular 2005-2006, emitido por la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares. Consulta 29 de Abril de 2006.

nuestra experiencia profesional dentro de la S.R.E. de la instrumentación de los tres niveles que complementan las políticas de protección:

- a) El consular, en el sentido estricto, bajo las instrucciones de la DGPAC;
- b) Consular, tanto de defensoría como de asesoría legal, en acción coordinada con la Consultoría Jurídica;
- c) Diplomática a través de la Embajada de México en Washington y en coordinación con la Subsecretaría del Ramo, La Consultoría Jurídica y la Subsecretaría para América del Norte, en los casos en que se configure responsabilidad internacional, directa o indirecta, incluso por denegación de justicia. La protección diplomática se da cuando un connacional ha agotado los recursos internos y se configura la denegación de justicia.²⁰⁹

El apartado b) del primer párrafo del artículo 3º de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas dispone; que corresponde a la misión diplomática:

“Proteger en el Estado receptor los intereses del Estado acreditante y los de sus nacionales, dentro de los límites permitidos por el derecho internacional”.

En todo caso, compete a la misión diplomática la protección de las personas, propiedades e intereses de sus connacionales que se encuentren dentro del territorio del Estado receptor. Si se perjudica ilícitamente a los connacionales en cuestión, sin que éstos puedan remediar el ilícito a través del recurso a la jurisdicción local, pueden solicitar el auxilio de su embajada.

En este contexto, la *protección diplomática* se lleva a cabo por representantes diplomáticos, cuando un connacional ha agotado los recursos internos que establece la ley del país y se configura una denegación de justicia.

Remiro Brotons,²¹⁰ establece que la *protección diplomática*, consiste en una reclamación internacional de un Estado frente a otro por la comisión de un hecho internacionalmente ilícito del que sean víctimas sus nacionales.

²⁰⁹ **Manual de Protección Consular y de Defensoría y Asesoría Legal a Mexicanos** Indocumentados en los Estados Unidos. DGPAC. SRE. p-2-3.

²¹⁰ Brotons, Antonio Remiro, **Derecho Internacional**, Mc Graw Hill, 1997, pp. 142.

Por su parte, Remedios Arnau²¹¹, establece que la *protección diplomática* consiste en la presentación de reclamaciones ante el Ministro de Asuntos Exteriores del Estado territorial, manejándose éstas reclamaciones como un asunto entre Estados. A su vez, define a la *protección consular*²¹², como una reclamación dirigida a las autoridades locales o centrales, que se localicen en el distrito, donde el cónsul está autorizado a ejercer sus funciones.

Es decir, se trata de *protección consular*, cuando el cónsul presenta la reclamación ante una autoridad, por daño sufrido a un nacional del Estado acreditante; y en el caso de que se hayan agotado todos los recursos a su alcance y se considera que se sigue violando algún derecho, es cuando se da paso a la *protección diplomática*, por lo tanto se presenta la reclamación ante las altas autoridades del Estado, que revisan el caso y ofrecen una reparación del daño.

Al respecto, Remedios Gómez, señala que las instancias consulares satisfacen las necesidades de asesoría, asistencia e incluso representación que requieren los ciudadanos de un país en otro, y se reserva la posibilidad de recurrir a las instancias diplomáticas únicamente cuando la actuación consular ha agotado los recursos a su alcance.²¹³

Es decir, quien se encarga de las actividades de protección, es el cónsul, dejando que el Embajador intervenga presentando una reclamación al Estado en los casos en que no exista otra opción.

Seara Vázquez, señala entre los requisitos para que un Estado proporcione protección diplomática se necesita que el reclamante haya observado una conducta limpia, condición conocida como “clean hands” (manos limpias), es decir,

²¹¹ Gómez Arnau, Remedios. **México y la Protección de sus Nacionales en Estados Unidos**. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1990. pp. 83.

²¹² *Ibidem*. pp. 69.

²¹³ *Ibidem*. pp. 35.

que los extranjeros sujetos a protección diplomática deben demostrar que su conducta es ejemplar y que no han incurrido en actos ilícitos. Lo que se contrapone a los requisitos para brindar protección consular, que sí permite la protección a nacionales sujetos a proceso penal, no importando que su actuación sea o haya sido ilegal.²¹⁴

De tal forma, consideramos que la *protección consular*, a diferencia de la *protección diplomática*, tiene un carácter esencialmente de derecho interno, aunque igualmente deriva de principios generales del Derecho Internacional y sus aspectos formales están regulados por estas normas. Esto se debe, a que los efectos jurídicos de los actos que llevan a cabo los cónsules en materia de protección se efectúan básicamente de conformidad con la legislación internacional del Estado en el que se encuentra acreditado.

Las instancias consulares satisfacen las necesidades de asesoría, asistencia e incluso representación que requieran los ciudadanos de un país en otro, y se reservan la posibilidad de recurrir a instancias diplomáticas únicamente cuando la actuación a nivel consular ha agotado los recursos a su alcance.

Aunado a lo anterior, esto es precisamente una de las principales funciones consulares en materia de protección: evitar que un conflicto que involucre a una nacional mexicano, se eleve al nivel diplomático entre los gobiernos federales de ambos países, cuando la situación se puede resolver a nivel local con las autoridades de esa circunscripción consular.²¹⁵

Tal y como se ha manifestado a lo largo de este trabajo, el carácter de derecho interno que implica realizar las tareas de protección hace obligatorio que un funcionario o empleado consular tenga un conocimiento adecuado no sólo de las

²¹⁴ Seara Vázquez, Modesto. Op. Cit. pp. 354.

²¹⁵ **Libro Electrónico sobre Protección Consular 2005-2006**, emitido por la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares. Consulta 29 de Abril de 2006.

normas internacionales que regulan la protección consular entre los diferentes países, sino, sobretodo, tener un amplio conocimiento de las leyes internas y procedimientos administrativos del estado en donde se pretende ejercer la protección consular.

A continuación se describen los requisitos para que un representante consular pueda ejercer la práctica protección:

- Que se trate de un nacional de su Estado
- Que el nacional solicite o acepte la protección
- Que las reclamaciones no sean tardías o fuera del marco legal del Estado receptor.²¹⁶

Finalmente, podemos concluir que la *protección consular*, se distingue de la *protección diplomática* en dos aspectos. En primer lugar, la reclamación puede versar sobre la infracción no sólo del Derecho Internacional sino también del Derecho interno del Estado reclamado. En segundo lugar, la reclamación se sustenta por el jefe de la respectiva oficina consular ante los órganos domésticos competentes del Estado infractor.

3.6.- VERTIENTES DE LA PROTECCIÓN CONSULAR

3.6.1.- PREVENTIVA

Se entiende por protección preventiva al conjunto de acciones que tienen como propósito evitar situaciones que afecten negativamente la integridad física y moral, así como a los derechos de los mexicanos en el exterior.

Dichas acciones deberán dirigirse fundamentalmente a advertir sobre los riesgos de la migración indocumentada al extranjero e informar sobre los derechos y obligaciones de los mexicanos en el exterior.

²¹⁶ *Ibidem.*

Las acciones de protección preventiva que se llevan a cabo en la práctica consular pueden incluir:

- I. Campañas de difusión en medios.
- II. Elaboración y distribución de materiales impresos, auditivos y visuales.
- III. Campañas de difusión dirigidas a las autoridades extranjeras sobre los intereses, cultura, costumbres e idiosincrasia de los mexicanos.
- IV. Realización de eventos para transmitir información a la comunidad mexicana y a las autoridades en el exterior.
- V. Reuniones con autoridades de los tres niveles de gobierno del Estado receptor.²¹⁷

3.6.2.- ACTIVA – AUXILIAR

Se entiende por protección activa o auxiliar las acciones, gestiones, buenos oficios e intervenciones que, de conformidad con la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, los instrumentos bilaterales o multilaterales en la materia, los principios del Derecho Internacional y las disposiciones jurídicas nacionales aplicables, realizan los funcionarios de las representaciones consulares y diplomáticas para atender de manera efectiva las situaciones que afecten negativamente los derechos e intereses de los mexicanos en el exterior así como para asesorarlos y apoyarlos en sus relaciones con autoridades extranjeras y particulares.

Por lo anterior, la protección activa o auxiliar incluye, la intervención de los funcionarios de las representaciones consulares ante una autoridad extranjera para presentar reclamos por actos indebidos que lesionen los derechos e intereses de los mexicanos en el exterior que le confieran la legislación local y los principios y normas de derecho internacional.

²¹⁷ *Ibidem.*

3.7.- ASISTENCIA CONSULAR

Este concepto está inmerso dentro de las funciones de protección de los consulados. Dicho en otras palabras, viene siendo una categoría dentro de estas funciones.

Por asistencia consular se entiende el conjunto de funciones, de naturaleza y alcance bastante diferentes, que el cónsul desarrolla a favor de sus nacionales para facilitar su permanencia en territorio del Estado receptor, dirigiéndose para este fin, si fuera necesario, a las autoridades locales.

A diferencia de la protección en sentido estricto, esta acción no presupone un comportamiento de las autoridades locales, contrario a las obligaciones jurídicas impuestas por el Derecho Internacional o el Derecho Interno, y no se manifiesta, por tanto, en forma de reclamación. Se funda, en cambio, en el deber general de cooperación recíproca que la institución consular implica, naturalmente, entre las autoridades locales y los cónsules, o entre los cónsules y sus nacionales.

Se diferencia de la diplomática en dos aspectos: en primer lugar, se presta por la oficina consular de forma regular y habitual,²¹⁸ mientras que la asistencia diplomática es dispensada de manera ocasional. En segundo lugar, presenta un contenido más amplio y preciso, manifestándose a través de distintos medios:

- a) los auxilios materiales, tales como repatriaciones voluntarias en situaciones de necesidad, evacuaciones de damnificados o ayudas económicas (para asistencia jurídica, casos de enfermedad o incluso pensiones asistenciales por ancianidad a favor de los migrantes);
- b) el auxilio al nacional en sus relaciones con los órganos jurisdiccionales o administrativos del Estado receptor, asesorándole, facilitándole un interprete o, incluso, representándole “ex officio”;
- c) la asistencia a los nacionales arrestados, detenidos o en prisión y, en su caso, la organización de su defensa; es esta una de las funciones protectoras que más importancia han adquirido en los últimos años, y d) la información y asistencia a los nacionales en relación con sus actividades en el Estado receptor.

²¹⁸ Artículo 5º de la **Convención de Viena de 1963 sobre Relaciones Consulares**.

3.7.1.- INTERNA

El concepto de asistencia consular a su vez se subdivide en la asistencia consular interna que es la que proporciona el cónsul directa y exclusivamente a sus nacionales, como son las acciones de asesoría jurídica u orientación, gestiones administrativas con efectos en México, como por ejemplo presunciones de nacionalidad, traslados de restos, localización de actas, así como de apoyo económico como ayuda a indigente o repatriaciones.

La asistencia consular incluye:

- I Asesoría a los mexicanos en lo relativo a sus relaciones con las autoridades extranjeras y particulares;
- II Asesoría jurídica a los mexicanos, cuando éstos lo soliciten, entre otros a través de los abogados consultores de las oficinas consulares (representaciones);
- III Visitas a los mexicanos que se encuentre detenidos, presos, hospitalizados o de otra manera en desgracia o indigencia, para conocer sus necesidades y actuar en consecuencia;
- IV Visitas a centros de trabajo.²¹⁹

3.7.2.- EXTERNA

La otra subdivisión de la asistencia consular es la externa, la cual está constituida por las diferentes acciones que puede desarrollar el cónsul a favor de sus nacionales, frente a autoridades, instituciones o particulares del otro país, tales como:

- La atención de detenidos, heridos; localización de desaparecidos; recuperación de valores, etcétera. Estas acciones se llevan a cabo de diferentes maneras, como puede ser a través de visitas, llamadas telefónicas, buenos oficios, referencia a un abogado consultor, etc.²²⁰

²¹⁹ **Libro Electrónico sobre Protección Consular 2005-2006**, emitido por la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares. Consulta 29 de Abril de 2006.

²²⁰ *Ibidem*.

CAPÍTULO CUARTO.- PROPUESTA DE SOLUCIÓN A DIVERSOS TÓPICOS EN TORNO A LA PROBLEMÁTICA DE LA ACTUACIÓN CONSULAR EN LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

4.1. ANÁLISIS Y PROPUESTA DE MEJORAMIENTO A LOS PRINCIPALES PROGRAMAS DE PROTECCIÓN CONSULAR VIGENTES

Un cambio importante en México que se dio en 1995 al interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, fue la reestructuración de la Dirección General de Asuntos Consulares que se convirtió en la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares, cuyos objetivos son los de poner énfasis en las tareas de protección de manera integral y no sólo en el aspecto operativo, esto es, diseñar y proponer estrategias y líneas de acción en la materia, así como la “supuesta” capacitación de los funcionarios dedicados a esta labor.²²¹

La protección consular se ejerce por funcionarios consulares ante autoridades locales de otro tipo, dentro de su circunscripción, a consecuencia de irregularidades, falta o violaciones en la aplicación de normas internas. Con frecuencia nuestros connacionales son presas de esas normas y se encuentran en estado de franca indefensión y situaciones precarias.

Como se hizo mención en capítulos anteriores, actualmente, el trabajo de la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares se encuentra sustentado bajo tres direcciones: Dirección de Protección, Dirección de Políticas de Protección y la Dirección de Asuntos Consulares.

La Dirección de Políticas de Protección se creó en 1995, estableciendo como objetivos y funciones básicas el “planear, diseñar y proponer estrategias y líneas

²²¹ **Diplomado sobre Documentación y Protección Consular.** Tlaltelolco. S.R.E. 2004.

de acción en la materia, con el objetivo de evitar que casos de protección se conviertan en crisis”²²².

Estas funciones, se respaldan y justifican mediante la recopilación de información cuyas fuentes se conforman con los informes de protección que cada consulado tiene como obligación emitir a esa Dirección, de esta forma, dicha información también se obtiene de medios de comunicación quienes representan un papel fundamental al plasmar las realidades que nuestros connacionales atraviesan en su intento por cruzar la frontera a Estados Unidos.

Asimismo, la Dirección de Políticas de Protección tiene la función de recibir información estadística de los consulados, con la cual realiza un control de los casos de mayor incidencia concentrándolos en estadísticas semanales, a fin de poder observar los precedentes y estar en condiciones de realizar estrategias o determinar políticas que puedan aligerar la continua presencia de los casos más frecuentes, o bien delimitar las causas que lo originan.

De manera sintética los casos que se atienden en el Departamento de Protección se enmarcan en actividades relativas a los ámbitos siguientes:²²³

DERECHOS HUMANOS

Aunque estamos conscientes de la amplitud de los Derechos Humanos, para efectos de Protección Consular y de este ámbito en específico, consideraremos dentro de éste último a todos aquellos derechos inherentes a la conservación de la vida, la integridad corporal, la libertad y el debido proceso. Por ejemplo; abusos graves y muertes provocadas por autoridades migratorias, penitenciarias, policíacas; y otros casos no serios de violación de derechos humanos por autoridades.

²²² **Libro Electrónico sobre Protección Consular 2005-2006**, emitido por la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares. Consulta 14 de Octubre de 2006.

²²³ **Manual de Protección Consular**. Consulado General de México en Miami. Departamento de Protección 2005.

PENAL

Este ámbito se refiere a todos los actos y omisiones de los connacionales que sean sancionados por las leyes penales del país receptor, ya sea que impliquen pena privativa de la libertad, multa, medidas de seguridad, pena de muerte etc.

Por ejemplo; agresión, agresión agravada, alteración del orden público, conducir en estado de intoxicación, delitos contra la salud, delitos o faltas contra leyes migratorias, delitos sexuales, fraude, homicidio simple y agravado, etc.

MIGRATORIO

Orientación general sobre consultas migratorias y/o trámites de residencia, permisos de internación por razones humanitarias, personas en procesos judiciales migratorios de deportación, procesos judiciales migratorios de residencia, repatriación de enfermos, repatriación de enfermos en procesos de deportación, repatriación de exconvictos, de menores, menores infractores, personas vulnerables, testigos de cargo.

LABORAL

Discriminación laboral, indemnizaciones por accidentes en centros de trabajo, orientación general sobre consultas laborales, recuperación de salarios no pagados, violación de derechos laborales, etc.

CIVIL

Abuso en contra de menores (por particulares), compensación para víctimas de crímenes violentos, indemnizaciones por fallecimiento, indemnizaciones por lesiones, negligencia médica, pensiones alimenticias, personas agredidas y/o lesionadas por particulares, personas asaltadas, procesos de adopción de menores, procesos de custodia de menores, procesos de patria potestad de menores, secuestro de menores, etc.

ADMINISTRATIVO

Apoyo económico a indigentes, asesoría en materia de seguridad social, asistencia a mexicanos en proceso de extradición, ayuda económica, canalización de quejas en contra de autoridades mexicanas, expedición de presunciones de nacionalidad en casos de protección, localización de personas, reclamaciones comerciales, recuperación de pertenencias, recuperación de valores, traslado de enfermos a territorio nacional, traslado de restos, fallecidos, etc.

En este rubro, se encuentran los principales programas llevados a cabo por la Red Consular Mexicana en Estados Unidos de América para la protección de los nacionales mexicanos y de los cuales se plantean diferentes propuestas de mejoramiento para su adecuado funcionamiento:

4.1.1. PROGRAMA DE PROTECCIÓN PREVENTIVA

El cambio y aplicación de las leyes migratorias han hecho desde luego más vulnerable a nuestra comunidad mexicana indocumentada, pese a las consecuencias más severas a que puedan hacerse acreedores nuestros connacionales, la práctica en el tráfico de personas y de documentación apócrifa, con la complaciente complicidad de los empleadores, amenaza de patronos, de cónyuges de nacionalidad estadounidense, que dan pie a abusos de carácter familiar o laboral y en el mayor de los casos, condiciones de trabajo precarias, con bajos salarios, carencia de prestaciones y jornadas superiores a las permitidas por la ley y problemas migratorios son el pan de cada día a que nos enfrentamos, aunado a esto nos encontramos con los procesos de deportación.

Asimismo encontramos los casos, cuando nuestros connacionales son sujetos a los procesos de deportación y se encuentran en ese laberinto provocado por ellos mismos: conducir bajo la influencia del alcohol, abuso familiar, posesión de armas, delitos sexuales, portar documentación fraudulenta y posesión y/o venta de estupefacientes.

La problemática real, es que un altísimo porcentaje de usuarios que solicitan los servicios de protección, no suelen hablar con plena verdad, hasta que son presionados para ello por las circunstancias mismas, de modo que para el funcionario consular resulta el intentar imaginar y dilucidar los escenarios planteados hasta donde es posible.

Con el ánimo de contrarrestar los aspectos antes mencionados, se desarrolló un sistema integral y profunda estrategia de difusión preventiva, entre cuyos aspectos se encuentran los elementos siguientes: edición de cápsulas y programas radiales, desplegados y artículos en prensa hispana, anuncios televisivos, la creación de tiras cómicas, participación en los foros comunitarios, difusión de panfletos con indicaciones precisas para la comunidad hispana, diversos materiales de soporte escrito y reuniones periódicas con la comunidad mexicana.²²⁴

El cambio y aplicación de las leyes migratorias han hecho desde luego más vulnerable a nuestra comunidad mexicana indocumentada. Por desconocimiento en la mayoría de los casos y por negligencia por parte de las autoridades regionales y locales, continua la inobservancia de informar a nuestros connacionales detenidos, acerca de su derecho de comunicarse con su consulado.

Dicho programa, tiene como objetivo principal la educación de los derechos de los migrantes mexicanos que se encuentran en el extranjero, sin importar su situación migratoria, con el fin de evitar que alguna situación cotidiana pueda convertirse en un caso de protección consular.

²²⁴ **Libro Electrónico sobre Protección Consular 2005-2006**, emitido por la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares. Consulta 14 de Octubre de 2006.

Cabe señalar, que cada año la cancillería lleva a cabo una campaña de protección preventiva que se transmite durante tres semanas en radio y televisión en las principales ciudades de Estados Unidos en las que reside la comunidad mexicana. La campaña consta de una serie de mensajes que se concentran en informar a los mexicanos de su derecho al acceso consular, derechos laborales y un componente de violencia doméstica.²²⁵

Por estas razones consideramos, que la labor de protección no debe limitarse a apoyar después de que se presenta el problema, sino hay que tener una visión más amplia, que permita la elaboración de estrategias cuyo objetivo sea eliminar el conflicto desde la raíz o prevenirlo. Si se logra reducir el número de connacionales que comenten infracciones de tránsito, o que por miedo no acuden a sus citas ante la corte, etc, también se reduce el número de detenidos y por ende de encarcelados.

Por lo anterior, y derivado de nuestra experiencia en la práctica, proponemos de manera específica, que durante los consulados móviles, que constituyen medios que pueden ser aprovechados para realizar tareas de protección preventiva. Los consulados móviles tienen la particularidad de poder enviar el mensaje y recibir una respuesta inmediata, que pueden ser testimonios y/o preguntas.

Esta actividad se enfoca básicamente en la distribución de folletos o tríptico con elementos ilustrativos, que pueden ser realizados por el propio consulado, mediante la búsqueda de patrocinio por empresas que tengan algún interés en proporcionar su ayuda a la comunidad mexicana, con el fin de desarrollar folletos que contengan información básica y que tendrán un mayor impacto y fácil entendimiento para los connacionales, respecto a qué hacer en situaciones legales.

²²⁵ Víctor Hugo Michel. “Lanza la SRE campaña de protección para inmigrantes”. Milenio.com. 12 diciembre 2005.

Además de aprovechar el repartir los folletos que envía como promoción el Instituto de los Mexicanos en el Exterior, como lo son, la Guía Paisano, información de aduanas, el folleto La Matrícula Consular y los Servicios Bancarios, la agenda de Teléfonos para tu Salud, notas de periódico que alertan de situaciones a la comunidad e información como promoción del Documento de Transferencia, Concurso de Dibujo Infantil “Este es mi México”, etc.

Asimismo, durante la mayoría de los consulados móviles se recomienda la asistencia de los abogados consultores con el fin de brindar asesoría legal y pláticas que ayuden en la prevención de cualquier delito. Adicionalmente, foros informativos de organizaciones que podrán brindar información especializada, sobre temas relevantes tales como; uso y manejo de pesticidas, prevención de enfermedades e información sobre desastres naturales, como por ejemplo, los huracanes, exposición de la problemática que viven quienes son encarcelados y sus familias, violencia doméstica, temas que podrían evitar que algunos de ellos sean enviados a prisión.

4.1.2. PROGRAMA DE REPATRIACIONES

El programa de repatriación a connacionales tiene sus bases en los acuerdos de Repatriación Segura y Ordenada, que fueran firmados por cada entidad fronteriza por ambos lados de la frontera, con el propósito que todas las repatriaciones se lleven a cabo de forma digna, segura y ordenada. En ellos, se plasman los criterios bajo los cuales se establecen los procedimientos que tanto las autoridades mexicanas, a través del Instituto Nacional de Migración y la S.R.E., y las autoridades estadounidenses han implementado, a fin de preservar la integridad física y la seguridad de los repatriados.

La repatriación es el proceso que se aplica a todos aquellos connacionales que se encuentran en estado de indefensión. Dentro del marco que contempla a los que pueden ser repatriados se encuentran:²²⁶

- a) indigentes
- b) Enfermos Incapacitados total o parcialmente
- c) Menores de edad

Respecto a lo anterior, es necesario puntualizar que la repatriación es una figura diferente a la deportación, ya que este proceso de deportación se da únicamente a aquellos connacionales que se encuentran reclusos en centros de detención migratorios y son regresados a México vía procesos migratorios.

De esta manera, la repatriación de menores de edad solos, mujeres embarazadas, mujeres solas o con infantes, enfermos, accidentados, ancianos e indígenas, se desarrolla en torno a condiciones especiales y bajo la estricta supervisión de funcionarios consulares.

Este programa al tener bajo su responsabilidad la integridad misma de cada uno de los citados casos, requiere del esfuerzo y trabajo conjunto de otras instancias, toda vez que cada una de las repatriaciones merece un trato especial y atención personalizada. En este sentido, las partes que se ven involucradas para poder establecer a cada repatriación, según el caso son: los familiares, Departamento para la Integración Familiar, Secretaría de Salud, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, entre otros.

Asimismo, el principal objetivo es que las autoridades estadounidenses notifiquen con oportunidad a las representaciones consulares, cuando se vaya a repatriar a individuos con las características anteriormente mencionadas y que no se separe

²²⁶ **Libro Electrónico sobre Protección Consular 2005-2006**, emitido por la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares. Consulta 14 de Octubre de 2006.

a los miembros de una misma familia durante los procedimientos de detención, además de que se les regrese a México en un mismo acto.

Los casos de repatriaciones se pueden iniciar en: la S.R.E., DGPAC, en las Delegaciones Foráneas de la S.R.E., y ante cualquier oficina consular. Las peticiones para los casos de repatriación se llevan a cabo por los familiares de las personas, hospitales, centros de detención, y el Departamento de menores y familiar en Estados Unidos.

Es importante destacar, que en la repatriación de enfermos se presentan dos vertientes: la primera de quienes se encuentran hospitalizados y segundo, quienes se presentan personalmente a la oficina consular. Es prioridad brindar la ayuda a los mexicanos que se presentan personalmente, solicitar al enfermo que proporciona la información respectiva a la enfermedad y al hospital donde fue atendido a fin de verificar la gravedad del caso.

El caso de los connacionales que se encuentran hospitalizados es más complejo. Por norma general serán las autoridades hospitalarias las que se comuniquen con la representación consular para su atención. Se debe contar con el alta del paciente por el doctor que lo atiende como responsabilidad médica para su repatriación.

Para que una persona pueda ser repatriada se requiere:

- Que se compruebe su nacionalidad
- Que se obtengan sus datos. Nombre completo, lugar y fecha de nacimiento.
- Localizar a los familiares más cercanos y si es necesario una carta compromiso para responsabilizarse del repatriado.
- Ubicar el lugar donde llegará la persona y tramitar su recepción.
- En su caso, se coordina su llegada en el aeropuerto informándose a los interesados con anticipación del arribo del connacional.
- Se avisa a las autoridades que intervinieron en el caso, agradeciendo su intervención y reserva al mismo.²²⁷

²²⁷ **Lineamientos Generales para atender casos de repatriaciones** (menores, enfermos, connacionales con sida), traslado de restos y penas de muerte. Versiones preliminares. DGPAC, SRE. 2003 pp. 1-2.

Ante este panorama proponemos que se instrumenten las siguientes acciones para el mejor funcionamiento del programa:

Es necesario que exista un seguimiento y supervisión a los compromisos asumidos en los acuerdos locales de repatriación, esto debido a que en diversas ocasiones, existen los acuerdos, pero no su adecuada implementación. Lo que hace, que muchas veces existan irregularidades que deterioran la práctica y dilatan su procedimiento.

Es de vital importancia reforzar la relación con las autoridades migratorias estadounidenses, y la coordinación con las Delegaciones de la S.R.E. en México y con las Oficinas Estatales de Atención a Migrantes para la recepción de connacionales vulnerables repatriados. Es por esta razón, que existe la necesidad de una asignación de mayores recursos para apoyar el traslado hasta el lugar de origen de aquellas personas que así lo soliciten.

En el caso de la repatriación de enfermos que se encuentren hospitalizados, es recomendable tratar de convencer a las autoridades hospitalarias de que sean ellos quienes cubran el costo del traslado del enfermo, argumentando que resultaría más económico el costo del traslado que mantener al paciente en clínica, centro de rehabilitación u hospital,

Asimismo, cuando se trate de casos en los que el connacional fue víctima de un accidente de tráfico o laboral es de sumo interés que cuando se tenga contacto inicial con las autoridades médicas, se solicite información detallada al respecto, con la finalidad de que el funcionario consular pueda gestionar el reporte correspondiente y turnarlo a los abogados consultores a fin de que se asesore sobre posibilidades de obtener una indemnización que beneficie al propio connacional.

De igual forma, es importante solicitar la colaboración de las autoridades del Buró de Aduanas y Protección Fronteriza y del Buró de Aplicación de la Ley de Migración (antes SIN), para que cuando se tenga duda de la nacionalidad de algún detenido se nos de tiempo suficiente para verificar sus documentos, ya que se ha dado el caso de que existen muchos nacionales de Centroamérica argumentando ser mexicanos.

Concluimos que como parte de las labores cotidianas de protección la repatriación de personas vulnerables, representa un factor medular de esta labor que requiere de toda la atención, disponibilidad, sentido común, sensibilidad y vocación de servicio, aspectos que deben caracterizar al funcionario que brinda la protección consular. Situación que comprobable en la práctica, no siempre se da, lo que provoca deficiencias en estos servicios.

Adicionalmente, sobre este rubro merece especial mención el ***Programa Interinstitucional de Atención a Menores Fronterizos*** que desde 1996 la Cancillería participa en conjunto con el Instituto Nacional de Migración (INM) y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF). A través del citado programa, los consulados mexicanos en la frontera atienden la repatriación de menores no acompañados, quienes son canalizados hacia las oficinas estatales del DIF.²²⁸

Como parte de las acciones de colaboración interinstitucional, el DIF y la Escuela Nacional de Trabajo Social de la UNAM presentaron, el 25 de enero de 2005, la Metodología de Atención a Adolescentes Migrantes, la cual es un modelo de atención para menores bajo la protección del INM en la Estación Migratoria de Iztapalapa.

²²⁸ **Libro Electrónico sobre Protección Consular 2005-2006**, emitido por la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares. Consulta 22 de Octubre de 2006.

En algunos casos el tiempo para la repatriación demora ya que los consulados no tienen una respuesta inmediata de las instituciones responsables de dar atención a la población infantil en sus países.

El 19 de mayo de 2005 la Secretaría de Gobernación, el INM y el DIF firmaron un convenio para Establecer Acciones Conjuntas en Beneficio de Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes y Repatriados Mexicanos y Extranjeros No Acompañados, el cual representa una herramienta fundamental para dar la atención integral y diferenciada que requieren los menores migrantes en nuestro país.

4.1.3. PROGRAMA TRASLACIÓN Y/O CREMACIÓN DE CADÁVERES

Anualmente la DGPAC de la S.R.E. atiende a más de 3,500 casos relacionados con el fallecimiento de mexicanos en el exterior en los que se requiere algún tipo de *asistencia consular*. De acuerdo a lo anterior se estima que anualmente unos 450 mexicanos pierden la vida en su intento por cruzar la línea fronteriza, por causas ajenas a este hecho.²²⁹

De este universo, aproximadamente el 10% se refiere a casos de connacionales que fallecen en la frontera México-Estados Unidos durante su intento por cruzar de manera indocumentada a ese país. El resto se trata de connacionales indocumentados y documentados, que fallecen en el exterior por causas no asociadas al cruce indocumentado. De éstos, en más del 50% de los casos registrados, los familiares de los fallecidos carecen por completo de medios y recursos para financiar los costos por los traslados de los cuerpos.

Sin duda alguna, la idiosincrasia, cultura, religión, etc., obligan moralmente al connacional a trasladar y a enterrar a nuestros seres queridos en el lugar donde

²²⁹ Ma. Teresa Montaña. “Estiman que este año habrá 60 muertes de migrantes mexiquentes”. El Universal. 17 de octubre de 2006.

nacieron o donde habitan sus seres queridos. Por esta razón, la ayuda que solicitan es el apoyo económico para cubrir los gastos de envío de los restos, por razones conocidas (recortes presupuestales), por lo general, las representaciones consulares no cuentan con los recursos suficientes para el efecto.

Comúnmente hasta agosto de 2006, se otorgaba una ayuda de \$500.00 dólares, la ayuda se puede considerar mínima si no se toman en cuenta las acciones que el consulado desarrolla en esos momentos.²³⁰ De esta forma, se le puede ayudar en conseguir una funeraria, quien pueda o este dispuesta a minimizar los gastos de envío.

La gran mayoría de las funerarias ven el deceso de una persona como un negocio y negocian con las partes una gran cantidad de servicios provocando un alto costo en el envío del cadáver y aún cuando el consulado no puede, recomendar los servicios de una agencia funeraria, sí debe de tener contacto con funerarias locales que pueden ser de utilidad a los connacionales, con el fin, de evitar abusos por las mismas, que en la mayoría de los casos cobran por sus servicios, precios sumamente altos alrededor de \$8000 dólares que con la intervención del consulado se pueden reducir hasta \$2500 dólares.

Asimismo, se puede otorgar a los familiares del connacional occiso un oficio mediante el cual se solicita la participación del público en general, para reunir los fondos necesarios a fin de cubrir el traslado. El consulado exenta el costo de las legalizaciones del documento de tránsito de cadáver, sin embargo, el costo del acta de defunción tiene que ser cubierta por los familiares.

En el caso de traslado de cenizas, el costo es inferior al de restos debido a que la funeraria deberá otorgar Copia Certificada del Acta de Defunción y Tránsito de

²³⁰ **Libro Electrónico sobre Protección Consular 2005-2006**, emitido por la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares. Consulta 22 de Octubre de 2006.

Cadáver, mismos que deberán certificarse en el consulado y los interesados podrán llevarse personalmente las cenizas de sus familiares.

Cuando se cuenta con familiares cercanos del occiso que vivan dentro de la circunscripción los trámites suelen ser más sencillos. En los trámites para efectuar el traslado de cenizas de un connacional a territorio nacional su procedimiento es similar al del traslado de restos, en este caso se requiere de la contratación de una funeraria para retirar el cuerpo del médico forense y proceder a su cremación.

Por lo expuesto en los párrafos anteriores, es recomendable que se brinde ayuda a los familiares en el caso de existir en la circunscripción consular organizaciones de beneficencia no lucrativas a comunidades mexicanas, de manera que se pueda solicitar su colaboración a fin recolectar fondos para el traslado.

Si la familia del difunto no tiene fondos para el entierro y se han agotado las instancias para recabar fondos, (ayuda consular, ayuda de la comunidad) se podrá solicitar que el condado correspondiente disponga del cuerpo; entierro en fosa común, para lo cual se deberá poner en contacto con la oficina del médico forense.

Es importante que las personas que reclamen el cuerpo del occiso se identifiquen plenamente. Se recomienda tener cuidado en este aspecto del reclamo de restos, ya que por lo general, la legislación local, autoriza al familiar más próximo el reclamo del cadáver y suele suceder que en el seno familiar haya desavenencias en la reclamación del cuerpo, lo que desemboca en el retraso del traslado de los restos.

Asimismo, difundir los programas existentes de organizaciones particulares que desde México ofrecen sus servicios para el traslado de restos, que de manera de prevención, para evitar ese sufrimiento y gasto a sus familiares les venden

paquetes que incluyen dichos servicios, y que en la actualidad no han sido lo suficientemente apoyados ni promovidos por el Gobierno entre la comunidad, y que de manera personal opinamos, evitarían mucho trabajo y permitiría que el gasto fuera erogado por el mismo connacional.

4.1.4. PROGRAMA DE ASISTENCIA JURÍDICA A MEXICANOS A TRAVÉS DE ASESORIAS LEGALES EXTERNAS

Este programa inició en 1998, como Programa Monitoreo Rápido de Ayuda a Mexicanos (MORAM), en el que participaron solamente los Consulados Generales en San Diego y Nueva York. En una segunda etapa, fueron incluidos en 1999, los Consulados en Atlanta, Calexico, Chicago, Los Angeles y Tucson.

En el año 2000 se consideró necesario institucionalizarlo como Programa de Asistencia Jurídica Urgente a Mexicanos en Estados Unidos, mediante la firma de 94 contratos con despachos de abogados. De tal forma, que se contribuyó así a proporcionar asesoría y representación a nuestros connacionales en los ámbitos penal, civil, derechos humanos, laboral y migratorio, habiendo logrado una mejor defensa de los connacionales en esas materias, como fue haber obtenido la libertad de varias personas, mejores indemnizaciones en casos de accidentes, respeto a sus derechos humanos y beneficios en materia migratoria para mejorar sus condiciones de vida en su estancia en Estados Unidos.²³¹

Los contratos fueron suscritos en su mayoría con despachos de abogados; otros fueron celebrados con instituciones como ONG`s, que cuentan con unidades jurídicas especializadas, y Barras de Abogados. Actualmente las representaciones consulares cuentan con una red de más de 200 abogados consultores de los

²³¹ Programa de Asesorías Legales Externas para Mexicanos en Estados Unidos, preparado por la Coordinación de Asuntos Especiales de la DGPAC, SRE. México septiembre 2004.

cuales cerca de 180 colaboran directamente con los consulados en los Estados Unidos de América.²³²

Los despachos contratados en el marco del Programa proporcionan los siguientes servicios: opinión legal sobre casos particulares; comunicación directa con la contraparte o sus representantes legales, con el objeto de conocer su posición jurídica; presentación de denuncias o quejas ante autoridades; realización de actos procesales de mero trámite, tales como, notificaciones, citatorios, recepción y obtención de pruebas, sesiones de orientación general a la comunidad mexicana, asesoría permanente y profesional para el personal del consulado.

Uno de los elementos fundamentales de este programa, lo constituye el reforzar las actividades de protección a mexicanos a través de la contratación de abogados especialistas en las distintas ramas del derecho estadounidense que proporcionen orientación y asesoría legal gratuita a los mexicanos que la requieren, o bien, brinde la representación legal de aquellas personas; que debido a la naturaleza del proceso legal que enfrentan, de la gravedad de sus casos y/o de sus limitados recursos económicos, solicitan el apoyo de las representaciones consulares.

Consideramos que es necesario que para el año 2007, se destinen recursos a cada consulado con objeto de beneficiar a la mayor cantidad de mexicanos. De esta forma, se podría contribuir a proporcionar asesoría y representación a nuestros connacionales en diferentes ámbitos; y se mantenga la política de contratación de prestación de servicios con firmas de abogados en las diferentes ramas.

En nuestra experiencia, el mayor número de casos atendidos y asesorías otorgadas se centra en el tema migratorio; sin embargo, los casos penales son los

²³² **Libro Electrónico sobre Protección Consular 2005-2006**, emitido por la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares. Consulta 22 de Octubre de 2006.

que significan la mayor cantidad de recursos erogados, y por tal motivo requieren de mayor cantidad de apoyo por parte del Gobierno mexicano.

Desde nuestro punto de vista, y a pesar del monopolio, es necesario entregar casos estratégicos de nuestros paisanos a otras oficinas de abogados, con el fin de diversificar una cartera de penalistas que simpatizan con las causas de nuestros connacionales, la creciente comunidad mexicana de cada circunscripción así lo amerita.

Además de ello, es propiamente imposible asignar a un solo despacho la responsabilidad de casos y asesorías en diferentes ramas del derecho en los diferentes Estados de la Unión Americana. Lo anterior, con el afán de garantizar que la defensa de nuestros connacionales, por parte de estos grupos de entrada sea sólida, de esa manera se evitará la estafa en despoblado a quienes solicitan servicios jurídicos.

En virtud de que los casos que debe atender la red consular son tan variados y difíciles de generalizar, no se considera conveniente someter la contratación de servicios profesionales a un prolongado proceso de licitación pública, ya que la información sobre estos casos no sólo es confidencial, sino también está protegida legalmente en Estados Unidos.

La autorización para la representación legal en Estados Unidos está regulada de tal forma que sólo se permite a los abogados litigar en aquellos Estados de la Unión Americana en los que están autorizados a ejercer la profesión y donde cuentan con la licencia respectiva.

Representa un gran apoyo para nuestros connacionales que la mayoría de los abogados contratados bajo este esquema, mantienen con el Gobierno de México una tarifa por debajo de la cuota que cobran regularmente los abogados en

Estados Unidos por asesoría y representación legal, lo que facilita el acceso a este tipo de servicios.

Es importante resaltar, que a pesar de las limitaciones existentes, el Programa de Asesorías Legales Externas, se ha constituido en una herramienta de suma utilidad para que la red consular en Estados Unidos pueda extender los servicios de asesoría especializada a nuestros connacionales.

4.1.5. PROGRAMA DE AYUDA ECONÓMICA DIRECTA A MEXICANOS EN EL EXTERIOR

Se les denomina ayudas económicas y son recursos económicos que se entregan, de manera extraordinaria, a mexicanos en el exterior. Los apoyos que se conceden bajo este rubro no son para repatriados.

Incluye la ayuda para la obtención de documentos que expide la oficina consular, tales como; pasaportes, matrículas, menajes de casa, poderes, etc., para comida, medicamentos, calzado, ropa, adquisición de prótesis, cirugías y/o renta de albergues.

Incluye también pensiones alimenticias, en virtud de que se trata de conminar mediante buenos oficios a los connacionales para que proporcionen la ayuda a su esposa e hijos que se encuentran radicando comúnmente en territorio nacional mexicano.

Debido a la práctica que se ha tenido en estos casos a continuación se hacen las siguientes recomendaciones a dicho programa con el fin de que se atiendan efectivamente los casos de ayuda económica:

- Es preciso que la S.R.E. o las instituciones relacionadas con los casos de pensiones alimenticias, proporcionen la información básica y verdadera del

cónyuge. Lo anterior, debido a que en infinidad de ocasiones al departamento de protección, nos es imposible localizar a una persona sin los datos necesarios y muchas veces no corresponden con la verdadera identidad del connacional.

-Es importante señalar las dificultades a las que se enfrentan las representaciones consulares en casos de ayudas económicas. En este caso, lo que se pudo comprobar en la práctica en la representación consular de México en Miami, es que con frecuencia se recomienda para mayor efecto, enviar los citatorios a las direcciones donde la persona que se busca, se encuentre laborando o domiciliado, debido a que muchas veces ni siquiera se tiene certeza de que la persona se encuentra dentro de la circunscripción consular.

- En muy frecuente que los connacionales cambien de domicilio y de trabajo de forma constante. Esto debido a que las redes de las comunidades mexicanas provocan una movilidad en diversos trabajos, así como el ritmo de vida tan variado en los Estados Unidos, que obligan a nuestros connacionales a buscar mejores condiciones de vida al interior de este país.

-El cambio de identidad de la persona que se busca, ha sido una constante para este programa, debido al aumento de la oferta y la demanda de la compra y portación de documentos falsos.

4.1.6. PROGRAMA DE CONSULADO MÓVIL

El programa de Consulado Móvil, tuvo su origen en el Consulado de Chicago en 1981, pero es a partir de 1991 cuando se pone especial interés como una estrategia, una necesidad que al paso del tiempo se tuvo que reglamentar y se realiza periódicamente como una política de protección en los diversos consulados en Estados Unidos de América.²³³

²³³ **Manual de Políticas de Protección.** Consulado General de México en Miami. Departamento de Protección 2005.

El objetivo principal del Consulado Móvil es proporcionar los servicios consulares de documentación, protección y promoción, in situ a la comunidad que por circunstancias contrarias a su voluntad no se pueden trasladar a la representación consular. Las visitas del Programa de Consulados Móviles se hacen preferentemente los fines de semana en coordinación con algún Centro de Ayuda u Oficina que preste servicios a la comunidad, Institución, Escuela, Iglesia, etc., a fin de atender cualitativamente la demanda de servicios de la comunidad mexicana.

Al mismo tiempo, durante estos operativos, se proporciona material de protección preventiva a través del cual se proporcionan importantes consejos sobre qué hacer y a dónde dirigirse en caso de que un connacional se encuentre en una situación de emergencia legal, así como información relacionada con las actividades del Instituto para los Mexicanos en el Exterior, Aduanas y Programa Paisano, etc.

El Programa de Consulado Móvil se instrumenta como una necesidad de llevar los servicios consulares a las comunidades mexicanas que no pueden acudir a las instalaciones del Consulado, y es hasta la fecha, único vínculo para las comunidades mexicanas “alejadas” pero radicadas en los Estados Unidos de América. Estas visitas de Consulado Móvil se sustentan en el “Instructivo para la realización de Consulados Móviles, el cual especifica la estructura, objetivos y funciones que habrán de aplicarse al Operativo”.²³⁴

Como práctica cotidiana, observamos que hay quienes se dedican a “gestionar” viajes y documentación desde lugares alejados del consulado, cobrando cantidades exorbitantes, de hasta 150 dólares por persona, de ahí uno de los motivos de acudir a la comunidad donde se solicita el consulado móvil.

²³⁴ **Normatividad para la realización de los Consulados Móviles.** DGPAC, S.R.E. México, D.F. 31 de diciembre 2003.

Cabe destacar, que en dichos operativos existen una serie de factores que pueden ser mejorados para atender a la población mexicana con más eficacia y considerar a estas actividades como un triunfo absoluto en la difícil tarea de brindar protección y asistencia a los mexicanos que por diversas razones se encuentran en estado de indefensión.

De acuerdo a nuestra labor práctica, y en función de que el operativo consulado móvil que se realiza mensualmente en una representación consular, representa un importante recurso de protección a los mexicanos que viven en la circunscripción, a continuación; se recomienda primeramente, que se identifiquen cuales son las ciudades donde existe comunidad mexicana que requiera ampliamente los servicios consulares. Posteriormente, contactar a miembros destacados de la comunidad para solicitar su colaboración.

Con el objetivo de ejemplificar la importancia de la realización de Consulados Móviles y la demanda que han tenido en los últimos años a continuación, se presenta un cuadro que nos informa de la cantidad de Consulados Móviles llevados a cabo a partir del año 2003 en los Estados Unidos se América:

Año	Eventos de Consulado Móvil
2003	399
2004	432
2005	544
2006*	688

*Al cierre de agosto

Fuente: Sistema de Libro Electrónico de Protección Consular. Elaboración propia del cuadro informativo.

Sin embargo, es necesario tomar en cuenta que al ser un proceso complejo en el cual intervienen diferentes factores y actores, su desarrollo presenta imperfecciones que, en algunas ocasiones, afectan la calidad en el servicio proporcionado,

Es conveniente capacitar al personal local de nuevo ingreso, el cual presenta perfiles profesionales muy diversos, acerca de cuestiones de migración, funciones consulares, política exterior, etc. Esto desembocaría en una mejor calidad de atención en el servicio proporcionado.

Adicionalmente, se recomienda la elaboración de un Manual Logístico en la representación consular, que será determinante para alcanzar un mejor nivel de organización en los consulados móviles. Su realización permitirá que éstos puedan realizarse con eficacia y calidad por cualquier persona que en el futuro tenga en sus manos la importante tarea de la organización de estos operativos y se cumpla así, con los requerimientos que la labor institucional necesita y exige.

Por lo último, debemos estar seguros que este tipo de operativos constituyen importantes acciones de protección consular y su continuidad debe asegurarse ya que benefician en gran medida a los migrantes mexicanos. Aunado a lo anterior, conviene no perder de vista de que el principal objetivo de esta actividad es servir al connacional de una manera eficiente, comprometida y humana.

4.1.7. PROGRAMA DE ASISTENCIA JURIDICA A MEXICANOS SENTENCIADOS A PENA DE MUERTE EN ESTADOS UNIDOS DE AMERICA

En apoyo a la labor de los Consulados de México en Estados Unidos, la S.R.E. instituyó el Programa de Asistencia Jurídica a Mexicanos Sentenciados a Pena de Muerte, que constituye un esfuerzo para respaldar las acciones de protección de la red consular a favor de los nacionales mexicanos que han sido sentenciados a la pena capital en ese país, o bien que enfrentan procesos judiciales que podrían derivar en dicha condena.

Este programa inició su operación a partir de septiembre de 2000 con la contratación de los servicios del despacho de la abogada “Sandra Babcock”²³⁵ como coadyuvante de los abogados defensores de los mexicanos involucrados en procesos de pena de muerte. El objetivo general de este Programa es evitar que los mexicanos acusados por la comisión de delitos de extrema gravedad sean ejecutados o reciban dicha condena, mediante el apoyo técnico-legal y operativo de los representantes legales de los connacionales, así como también a los Consulados.

En los últimos años la S.R.E. ha desplegado una serie de esfuerzos para evitar la ejecución de mexicanos que han sido condenados a la pena de muerte, principalmente en los Estados Unidos. Actualmente México es el país que tiene el número más alto de nacionales sentenciados a dicha pena en la Unión Americana. Los 52 connacionales actualmente sentenciados representan el 44% del total de extranjeros condenados a la pena capital en ese país. Si bien representan el 1.4 % de las 3718 personas sentenciadas a muerte.²³⁶

El apoyo del Programa es proporcionado tanto en el proceso judicial como en las etapas posteriores a la condena, a través de asesoría especializada en legislación penal estadounidense e internacional (tratados y convenciones) a los abogados defensores.

Entre otras acciones el Programa tiene la responsabilidad de:

- Elaborar y presentar recursos judiciales y administrativos;
- Detectar irregularidades que se presentan antes, durante o después del juicio, como discriminación racial, omisión de notificación consular, representación legal incompetente, entre otras;
- Apoyar a la defensa del connacional en la obtención de pruebas mitigantes;

²³⁵ Reconocida especialista en Derecho Internacional y en casos de Pena Capital, cuyo despacho durante la década de los noventa sentó precedentes en las cortes estadounidenses al presentar como argumento de defensa la violación al artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares en casos de pena de muerte.

²³⁶ **Libro Electrónico sobre Protección Consular 2005-2006**, emitido por la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares. Consulta 28 de Octubre de 2006.

- Localizar especialistas para presentar testimonios;
- Monitorear constantemente el sistema de cárceles en Estados Unidos;
- Establecer comunicación directa y permanente con jueces y fiscales;
- Mantener comunicación en cadena entre Consulados-Abogados-Programa;
- Organizar, conjuntamente con la Secretaría de Relaciones Exteriores, cursos de capacitación para miembros del Servicio Exterior Mexicano y funcionarios de la Cancillería dedicados a las labores de protección.²³⁷

Los criterios para la inclusión de casos en este programa, necesitan el visto bueno de la DGPAC y la Consultoría Jurídica, que, como se comentó en capítulos anteriores, se tuvo la gran satisfacción de laborar y conocer de forma cercana este tema. Tiene que tratarse de mexicanos que ya se encuentren sentenciados a la pena de muerte; mexicanos cuyo proceso podría derivar en esta pena; mexicanos en procesos judiciales o sentenciados, de quienes pueda presumirse inocencia; mexicanos a los que, por circunstancias especiales (retraso mental, historia personal de maltrato, menores de edad al momento de cometer el delito, etc.), se le pueda conmutar la sentencia; mexicanos cuyo proceso les resulto desfavorable por el deficiente desempeño de su abogado defensor.

Cabe destacar que el Programa ha sido conducto para presentar ante las fiscalías la Opinión Consultiva presentada por el Gobierno de México ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (OC-16/99), relativa a la interpretación del artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares.

Rodolfo Quilantán Arenas²³⁸, menciona que la solicitud de Opinión Consultiva presentada por México ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, describe la importancia de la función consular en su relación con los casos de pena de muerte.

En respuesta a la solicitud de México, el 1º de octubre de 1999, la Corte IDH emitió la Opinión Consultiva OC-16/99, que concluye que el Artículo 36 de la

²³⁷ *Ibidem.*

²³⁸ Rodolfo Quilantán Arenas, “**La pena de muerte y la asistencia y la protección consular**” Doctrina, Precedentes Judiciales y Recomendaciones. Embajada de México, Oficina de Asuntos Jurídicos, Washington D.C. pp. 5, 2001.

Convención de Viena sobre Relaciones Consulares reconoce al detenido extranjero derechos individuales, entre ellos, el derecho a la información sobre su prerrogativa a la asistencia consular, a los cuales corresponden deberes correlativos a cargo del Estado receptor.²³⁹

Es importante destacar que México ha adoptado una postura preactiva en los foros internacionales para defender el principio de no discriminación en el reconocimiento de derechos. México solicitó una nueva opinión consultiva a la Corte IDH a raíz de una decisión de la Suprema Corte de Justicia de EUA, de marzo de 2002, la cual dictaminó que los trabajadores indocumentados no tienen derecho a demandar a empresas que hayan violado la ley por despedirlos o castigarlos al ejercer sus derechos básicos.

Por ello, el 17 de septiembre de 2003, a petición del gobierno mexicano, la Corte Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos señaló en la Opinión Consultiva número OC'18/03, que los Estados tienen la obligación de respetar y garantizar los derechos humanos laborales de todos los trabajadores, independientemente de su condición de nacionales o extranjeros y no tolerar situaciones de discriminación en perjuicio de éstos, en las relaciones laborales que se establezcan entre particulares.²⁴⁰

4.1.7.1. IMPORTANCIA DE LA OBSERVANCIA DEL ARTÍCULO 36 DE LA CONVENCIÓN DE VIENA SOBRE RELACIONES CONSULARES

Como se ha señalado, sólo los Estados como entes autónomos, tienen formalmente la facultad de relacionarse entre sí para el establecimiento oficial de relaciones consulares. Con esta premisa, el derecho de comunicación de la oficina consular o de sus funcionarios con los nacionales del Estado al que representan, se convierte en uno de los instrumentos jurídicos más importantes a la hora de

²³⁹ *Ibidem.*

²⁴⁰ *Ibidem.*

llevar a cabo la protección, pues de otra forma la censura de éste por parte de las autoridades del Estado extranjero o, peor aún, sin desconocimiento por parte del propio connacional como un derecho a ejercer en su defensa, limita en cierta forma la acción consular, sobre todo en el caso de procesos judiciales como a los que son sometidos nuestros connacionales dentro del sistema estadounidense.

Una de las obligaciones de todo funcionario consular es el asistir a sus connacionales en cualquier tipo de situación. Los connacionales que más necesitan de esta asistencia son aquellos que enfrentan cargos criminales en un país extranjero y están a punto de ser juzgados.

Por esta razón, con el fin de que nuestros connacionales cuenten con las herramientas necesarias para su protección, es preciso que nuestros representantes consulares cuenten con el conocimiento que imponen los juicios en materia de pena de muerte, como tecnicismos jurídicos estadounidenses, disposiciones locales y federales que se pueden invocar para evitar la aplicación de la pena capital.

Con el propósito de mantener la operación de esta iniciativa y de ampliar el campo de cobertura en la materia, los recursos deberán ser destinados, además, a la contratación de especialistas en la legislación penal estadounidense, concretamente, de expertos en litigio de pena capital, así como de otras instancias que coadyuven en la defensa de un caso.

Mientras que los trámites y la asistencia consular puede tomar mucho tiempo, cada vez que el funcionario consular visita a sus nacionales detenidos en cárceles extranjeras estas visitas cumplen tres propósitos: primero, desde el punto de vista humanitario, el funcionario consular es la conexión del detenido con el mundo exterior y se asegura que las necesidades básicas de sus connacionales estén siendo debidamente atendidas.

El segundo propósito es el de protección: las visitas consulares ayudan a confirmar que los connacionales estén siendo tratados de una manera correcta. Desafortunadamente en muchos casos la protección consular es lo que separa al interno de maltratos, torturas e inclusive la muerte durante su detención.

El último propósito es la asistencia legal: los funcionarios consulares dan a conocer a sus connacionales los procedimientos legales básicos, les proveen una lista de abogados locales para que los asistan y llevan a cabo cualquier tipo de acción que garantice que serán juzgados justamente, conforme a las leyes del estado receptor.

La asistencia consular, en particular, puede coadyuvar a que el propio Gobierno de México contrate y sufrague, de ser necesario, investigadores que auxilien a los defensores respectivos a efecto de establecer con toda precisión las cuestiones de hecho de las que depende el resultado del proceso; en facilitar los viajes de los abogados o peritos a México para que estudien y conozcan el entorno en el que el procesado se ha desenvuelto para allegarse pruebas; en facilitar el traslado de familiares y testigos de la defensa del Estado de origen.

Desde nuestro punto de vista práctico, en un caso de pena de muerte en los Estados Unidos, la protección consular puede incluir:

- Visitas y comunicación constante con el detenido;
- Monitorear el trato que se le está dando al detenido y protestar si no se le da acceso para visitar a su connacional o si esta recibiendo malos tratos;
- Entablar comunicación con familiares y amigos en México;
- Monitorear la asistencia de abogados de oficio designados por las cortes;
- Asegurarse que el detenido y su abogado estén en constante comunicación;
- Resolver problemas que puedan ocurrir entre el detenido y su abogado;
- Asistir a las audiencias y proveer testigos que puedan ayudar;
- Si fuera necesario contratar a un abogado consultor;
- Patrocinar o asistir en investigaciones que deban realizarse en México;
- Llevar a cabo ruedas de prensa o ayudar en la difusión del caso en los medios de comunicación.

En la práctica es notorio el hecho de que al trabajar conjuntamente con la defensa; ayuda a emplear argumentos jurídicos, incluso algunos originalmente no contemplados por el abogado defensor, como aquellos que se basan en las normas y consideraciones del Derecho Internacional.

Por lo anterior, es indispensable establecer el contenido del artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares:

Artículo 36. Comunicación con los nacionales del Estado que envía:

1. Con el fin de facilitar el ejercicio de las funciones consulares relacionadas con los nacionales del Estado que envía:

a) Los funcionarios consulares podrán comunicarse libremente con los nacionales del Estado que envía y visitarlos. Los nacionales del Estado que envía deberán tener la misma libertad de comunicarse con los funcionarios consulares de ese Estado y de visitarlos;

b) Si el interesado lo solicita, las autoridades competentes del Estado receptor deberán informar sin retraso alguno a la oficina consular competente en ese Estado cuando, en su circunscripción, un nacional del Estado que envía sea arrestado de cualquier forma, detenido o puesto en prisión preventiva.

Cualquier comunicación dirigida a la oficina consular por la persona arrestada, detenida o puesta en prisión preventiva, será asimismo transmitida sin demora por dichas autoridades, las cuales habrán de informar sin dilación a la persona interesada acerca de los derechos que se le reconocen en este apartado;

c) Los funcionarios consulares tendrán derecho a visitar al nacional del Estado que envía que se halle arrestado, detenido o en prisión preventiva, a conversar con él y a organizar su defensa ante los tribunales. Asimismo, tendrán derecho a visitar a todo nacional del Estado que envía que, en su circunscripción, se halle arrestado, detenido o preso en cumplimiento de una sentencia. Sin embargo, los funcionarios consulares se abstendrán de intervenir a favor del nacional detenido, cuando éste se oponga expresamente a ello.

2. Las prerrogativas a las que se refiere el párrafo 1º de este artículo se ejercerán con arreglo a las leyes y reglamentos del Estado receptor, debiendo entenderse, sin embargo, que dichas leyes y reglamentos no impedirán que tengan pleno efecto los derechos reconocidos por este artículo.²⁴¹

²⁴¹ Artículo 36 de la **Convención de Viena sobre Relaciones Consulares** de 1963.
<http://www.oas.org/legal/spanish/documentos/ConvVienaConsulares.htm>. Consulta el 13 de enero de 2006.

Artículo 38. Comunicación con las autoridades del Estado receptor.

Los funcionarios consulares podrán dirigirse en el ejercicio de sus funciones:

- a) A las autoridades locales competentes de su circunscripción consular;
- b) A las autoridades centrales competentes del Estado receptor, siempre que sea posible y en la medida que lo permitan sus leyes, reglamentos y usos y los acuerdos internacionales correspondientes.²⁴²

De acuerdo a lo que establece el artículo 36 de la Convención de Viena, consideramos que éste otorga derechos a todos los individuos detenidos en el extranjero a:

- Ser informados, sin demora alguna, del derecho a ser asistidos por el cónsul de su país.
- Decidir sí se comunican o no con su respectivo cónsul.
- Que la autoridad que llevó a cabo el arresto informe de manera inmediata al respectivo cónsul del arresto.
- Comunicarse libremente con su cónsul.
- Aceptar o no la asistencia del cónsul.

El artículo 36 también confiere derechos a los consulados:

- Derecho de comunicarse y tener acceso a sus connacionales detenidos.
- Ser informados inmediatamente de la detención a solicitud del detenido.
- Visitar y mantener correspondencia con el detenido en todas las etapas del proceso.
- Prestar asistencia al detenido para conseguirle un abogado defensor.
- Otorgar al detenido, previa autorización, asistencia humanitaria, de protección o asistencia legal.

Artículo 14.- Notificación a las autoridades de la circunscripción consular.

“Una vez que se haya admitido al jefe de la oficina consular, aunque sea provisionalmente, al ejercicio de sus funciones, el Estado receptor estará obligado a comunicarlo sin dilación a las autoridades competentes de la circunscripción consular. Asimismo, estará obligado a velar por que se tomen las medidas necesarias para que el jefe de la oficina consular pueda cumplir los deberes de su cargo y beneficiarse de las disposiciones de la presente Convención”.²⁴³

²⁴² Artículo 38 **Convención de Viena sobre Relaciones Consulares** de 1963.

<http://www.oas.org/legal/spanish/documentos/ConvVienaConsulares.htm>. Consulta el 13 de enero de 2006.

²⁴³ Artículo 14 de la **Convención de Viena sobre Relaciones Consulares** de 1963.

<http://www.oas.org/legal/spanish/documentos/ConvVienaConsulares.htm>. Consulta el 13 de enero de 2006.

A continuación se plantea la problemática de la inobservancia del Artículo 36 de la Convención Viena sobre Relaciones Consulares:

Consideramos, que el no cumplimiento de la notificación consular conlleva los siguientes efectos de carácter jurídico. Primeramente, la ausencia de la comunicación conformaría una violación de las disposiciones de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares y, adicionalmente, de la legislación internacional vigente en materia de derechos humanos, en virtud de la estrecha relación entre la notificación consular y el cumplimiento de las garantías del debido proceso legal.

Cabe mencionar, que la falta de notificación consular, coloca a los afectados en una situación de desventaja ante los tribunales extranjeros, a la vez que los priva de procedimientos justos en los tribunales y la preparación de una efectiva defensa, conforme a la aplicación del Derecho Internacional. La falta de acceso y notificación consular a los extranjeros que han sido detenidos o aprehendidos en Estados Unidos se ha convertido en un asunto de repercusión internacional.

En nuestra opinión, el artículo 36 dispone de tres premisas fundamentales que notificadas oportunamente pueden dar conclusiones positivas en la defensa de los intereses de nuestros nacionales, lo opuesto sería que la notificación tardía de esos derechos fundamentales desemboque en resultados negativos irreversibles como la sentencia y ejecución de la pena de muerte.

- La obligación de la autoridad local de informar al extranjero que tiene el derecho de contactar a su cónsul.
- El derecho del nacional a contactar a su cónsul.
- El derecho del cónsul a contactar a su nacional.

Sin embargo, en experiencia propia, ponemos en tela de juicio los conocimientos de los oficiales policíacos en la aplicación de leyes internacionales e instituciones, si de hecho no saben lo que es una Embajada o un Consulado, menos saben de los derechos que otorgan Tratados Internacionales como las prerrogativas de la

Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, lo que de entrada representa para nuestros connacionales un escollo en la vía del proceso que conlleva la pena de muerte.

Proponemos de acuerdo a nuestra práctica, que en caso de violación al artículo 36, los funcionarios consulares tienen la opción inmediata de acudir al Human Rights Research que sirve como un ente de transparencia de información y contactos. Entre otros asuntos, ofrece un diario informativo electrónico en recientes avances, contactos con abogados, profesores de leyes y ONG's con experiencia en este campo.

Asimismo, ante la negativa de algunas autoridades en centros de detención al acceso de los cónsules a los detenidos, así como de comunicación con ellos. La Oficina de Relaciones Consulares del Departamento de Estado se encarga de remediar este tipo de problemas a solicitud de la respectiva sede diplomática, por tanto ante esta oficina se puede registrar una denuncia relacionada con este tipo de asuntos.

4.1.7.2. CASO AVENA Y OTROS NACIONALES MEXICANOS

El 31 de marzo de 2004, la Corte Internacional de Justicia, el órgano judicial principal de las Naciones Unidas, rindió su fallo en el caso *Avena* y otros nacionales mexicanos (México c. Estados Unidos), poniendo fin a un litigio que inició el gobierno de México el 8 de enero de 2003.²⁴⁴

Este fallo, resuelve con base en el Derecho Internacional una controversia sobre la aplicación y la interpretación de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, tratado del que México y Estados Unidos son parte.

²⁴⁴ **Libro Electrónico sobre Protección Consular 2005-2006**, emitido por la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares. Consulta 14 de Diciembre de 2006.

De su resolución depende la suerte de cientos de mexicanos que arrestados en los Estados Unidos de América, por la presunta comisión de delitos graves, sin tener acceso a la protección consular de su país de origen pueden ser condenados a penas severas, incluso a la pena de muerte, en violación de las garantías del debido proceso legal.

Cuando México tomó la decisión de demandar a Estados Unidos de América ante el máximo tribunal internacional, 54 mexicanos estaban condenados a la pena de muerte y 4 habían sido ejecutados en circunstancias en las que sus derechos a protección consular habían sido violados.²⁴⁵

El número de nacionales mexicanos amparados por la demanda de México ante la Corte Internacional de Justicia fue modificándose para quedar, al momento de los alegatos orales sobre el fondo, en 52. Estas modificaciones resultaron de haber retirado dos casos, cuando la investigación, en el momento de analizar la Contramemoria de los Estados Unidos, reveló que el primero posee la doble nacionalidad y no puede acogerse a los beneficios del artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, y el segundo había recibido asistencia consular antes de su interrogatorio.²⁴⁶

A partir de junio de 2001, cuando la Corte Internacional de Justicia emitió su decisión en el caso *LaGrand* (Alemania c. Estados Unidos),²⁴⁷ México buscó por todos los medios diplomáticos a su alcance convencer a Estados Unidos de la necesidad de revisar, por la vía judicial, los casos de mexicanos condenados a la pena de muerte en los que se hubiese acreditado una violación a los derechos de

²⁴⁵ Juan Manuel Gómez Robledo. "El Caso Avena y otros Nacionales Mexicanos (México c. Estados Unidos de América) ante la Corte Internacional de Justicia." S.R.E. Consultoría Jurídica. Pp. 4.

²⁴⁶ *Ibidem*.

²⁴⁷ Precedente al caso *Avena*, el caso *LaGrand* del 27 de junio de 2001, se recomienda leer el fallo de la Corte Internacional de Justicia <http://www.icj-cij.org/>. Otro antecedente importante, es el llamado caso *Breard* que opuso en la Corte Internacional de Justicia Paraguay c. Estados Unidos, que sin embargo, este caso no llegó a la etapa de fondo, al haber retirado Paraguay la demanda luego de que Estados Unidos ejecutó al nacional paraguayo, Sobre el particular puede consultarse dicho reporte de 1998 en <http://www.icj-cij.org/>.

información y notificación consulares. Estados Unidos, sin embargo, limitó su interpretación del fallo *LaGrand* a la revisión de las penas impuestas exclusivamente a través de los mecanismos de clemencia.

El 9 de enero de 2003, y después de intentos de negociación diplomática, el Embajador Juan Manuel Gómez Robledo, en su carácter de Consultor Jurídico de la S.R.E. y agente de México, presentó ante el secretario de la Corte Internacional de Justicia de la Haya, sede del tribunal, la demanda en contra de Estados de América, junto con una solicitud de medidas provisionales, necesarias para resguardar los derechos de México, que incluyen la preservación de la vida de sus connacionales, mientras la corte conoce del fondo del asunto.²⁴⁸ Asimismo, México solicitó una reparación, que en la medida de lo posible, reestableciera las cosas al estado en que se encontraban antes de estas violaciones. Fundando este argumento en el Derecho a la Responsabilidad Internacional del Estado, en el Derecho Constitucional y Penal de los Estados Unidos de América.

El gobierno de México afirmó que estos ciudadanos habían sido juzgados, condenados y sentenciados a muerte sin que se les informara debidamente de sus derechos de conformidad con la Convención de Viena. México argumentó que una oportuna asistencia consular podría haber protegido las garantías procesales de los acusados.²⁴⁹

Cabe señalar, que estas violaciones, constantes y repetidas, han impedido que nuestro país ejerza los derechos de protección consular que le asisten, conforme a los artículos 5 y 36 de la Convención de Viena, generando así un gran perjuicio a los derechos de México, así como a los derechos de nuestros connacionales.

²⁴⁸ Juan Manuel Gómez Robledo. “**El Caso Avena y otros Nacionales Mexicanos (México c. Estados Unidos de América) ante la Corte Internacional de Justicia.**” S.R.E. Consultoría Jurídica. Pp. 18.

²⁴⁹ Jaime Fellner, Directora del Programa de Estados Unidos de Human Rights Watch. “**Estados Unidos violó los derechos de los mexicanos condenados a muerte**” <http://hrw.org/spanish/docs/2004/03/31usdom12529.htm> Búsqueda el 23 de marzo de 2006,

Los 54 nacionales mexicanos llevaron su caso ante las instancias judiciales locales de los Estados Unidos de América. Muchos de ellos lo han hecho también a nivel de las jurisdicciones federales. En varios de estos casos, el gobierno de México intervino a favor de sus nacionales ante dichas instancias y no escatimó esfuerzo diplomático alguno ante las autoridades de los Estados Unidos de América con el fin de que sus derechos y los de sus nacionales fueran debidamente respetados.

México y los Estados Unidos de América eran en esos momentos, en tanto que miembros de las Naciones Unidas, parte del Estatuto de la Corte, y por otro lado, parte de la Convención de Viena, así como del Protocolo Facultativo sobre Jurisdicción Obligatoria para la Solución de Controversias que acompaña a la convención²⁵⁰.

El artículo 1º de dicho protocolo dispone que:

“Las controversias originadas por la interpretación o aplicación de la convención se someterán obligatoriamente a la Corte Internacional de Justicia, que a este título podrá entender en las demandas cualquiera de las partes en la controversia que sea parte en el presente protocolo”.

Por lo anterior se concluye, en consecuencia, que las cuestiones objeto de esta controversia caen bajo la competencia de la corte.

El fallo de la corte significó para México, y para la comunidad internacional en su conjunto, contar, con una interpretación definitiva del alcance de las obligaciones derivadas del artículo 36 de la Convención de Viena. En el caso particular de México, al tiempo que fortalece los argumentos jurídicos que México hará valer para promover los derechos de los mexicanos que sean arrestados por cualquier motivo, la decisión de la Corte Internacional de Justicia aporta una serie de determinaciones de enorme trascendencia para los casos individuales que

²⁵⁰ Protocolo, que como más adelante se indica, Estados Unidos de América renuncia a la jurisdicción que le había otorgado mediante este documento a la Corte Internacional de Justicia.

originaron la intervención del gobierno mexicano a través de la protección diplomática.

La corte concluyó que Estados Unidos de América violó sus obligaciones conforme el artículo 36, párrafo 1 (b) en cada uno de los 51 casos presentados por México, al tiempo que privó a México de su derecho de proporcionar la asistencia consular. Asimismo, estableció que estaba en manos de “los tribunales” de Estados Unidos ofrecer una revisión efectiva de las condenas, para determinar si las violaciones habían provocado un perjuicio real a cada acusado, con fundamento en la Responsabilidad Internacional del Estado.²⁵¹

A pesar del gran esfuerzo de nuestro país y del logro obtenido con el fallo de la Corte Internacional de Justicia a favor de México, como era de esperarse, el gobierno de Estados Unidos tuvo una reacción de índole unilateral e imperialista, dando a conocer el 7 de marzo de 2005, de su retiro del protocolo de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, en virtud del cual, se le concede jurisdicción a la Corte Internacional de Justicia sobre violaciones a esta Convención.

Protocolo que en su momento fue propuesto en 1963 por Estados Unidos y ratificado en 1969 para proteger a sus ciudadanos en el exterior, situación que resulta irónica ya que fue el primero en invocarlo en 1979 cuando se desató la crisis de los rehenes en Irán.²⁵² Con esta decisión Estados Unidos se aparta de la comunidad internacional y del Derecho, siendo justamente esa actitud de prepotencia y de desprecio por el Derecho Internacional lo que selló el destino de los mexicanos sentenciados a pena de muerte, por las múltiples violaciones por parte de este país a su Responsabilidad Internacional.

²⁵¹ ICJ, Reports 2001, p. 492, párr. 74

²⁵² “**Se retira EU de protocolo de Viena**”. Reforma.com 10 de marzo de 2005. Búsqueda 15 de marzo de 2005.

Cabe señalar, que dicho retiro, no afectó de forma alguna el fallo establecido por la Corte Internacional de Justicia sobre el caso *Avena*. Es decir, el retiro no es retroactivo. El fallo de la Corte todavía debe ser aplicado por los tribunales de los estados.

Nos parece claro, que Estados Unidos no está repudiando la Convención de Viena, porque no quiere que sus ciudadanos pierdan el derecho a la protección consular sí son detenidos en otros países. Pero al retirarse del Protocolo que le da jurisdicción a la Haya sobre estos temas deja a los demás países sin acceso a un tribunal independiente que decida si alguna autoridad estadounidense violó la Convención de Viena, como ha quedado afirmado en el fallo de la corte en el caso *Avena*.

De esta manera, concluimos que la decisión de Estados Unidos es un retroceso para la justicia internacional y la protección de los extranjeros en ese país, siendo otro signo de que Estados Unidos, quiere que todo el mundo actúe bajo las reglas que le benefician.

4.1.8. PROGRAMA VOCES UNIDAS

En los últimos años la complejidad de los retos y la urgencia de las necesidades que presentan ciertos sectores objeto de asistencia y protección, han impulsado acciones específicas diseñadas a las medidas y necesidades de dichos sectores.

En este sentido y por lo que respecta al tema de la inclusión de las cuestiones de género en materia de protección, es preciso señalar que de forma sistemática, no es sino hasta finales del 2004 que las tendencias subyacentes en materia de protección a los más vulnerables, se traducen en un programa articulado dirigido a mujeres mexicanas en los Estados Unidos de América.

La violencia doméstica es uno de los problemas que mayormente afectan a la comunidad mexicana en Estados Unidos derivado del desconocimiento de que un abuso físico, verbal o psicológico constituye una violación a sus derechos. Las barreras culturales, el bajo nivel escolar, la falta de idioma inglés y prácticamente el desconocimiento de sus derechos, constituyen las mayores desventajas que hacen que los mexicanos, mayoritariamente mujeres, sean víctimas de violencia doméstica.

En diciembre de 2004 como parte de las actividades de fortalecimiento de los esquemas de asistencia y protección consular que lleva a cabo la Subsecretaría para América del Norte, a través de la DGPAC, así como el lamentable y preocupante número de mujeres y niños que son víctimas de abuso doméstico y la especial atención que debe darse a las víctimas de crímenes violentos, se celebró un acuerdo de colaboración con el Centro de Derechos Humanos y Derecho Constitucional (CDHDC) con sede en Los Ángeles, California, para desarrollar el Programa Piloto para la Atención a Mujeres y Niños Víctimas de Violencia Doméstica “Voces Unidas”.²⁵³

Dicho programa surgió como una respuesta a la necesidad de generar esquemas efectivos de atención a la población mexicana vulnerable afectada por el fenómeno del abuso doméstico, en particular a las mujeres y a menores de edad. Asimismo, el programa se enfoca a cubrir la necesidad de informar a los migrantes mexicanos de las opciones que bajo las leyes de Estados Unidos tienen las mujeres y los niños víctimas de violencia doméstica para regularizar su situación migratoria y obtener permisos de trabajo.

Por medio de este programa los abogados adscritos al mismo, se encargan de prestar los servicios de asesoría legal a mujeres y niños víctimas de violencia

²⁵³ Seminario de Capacitación sobre Protección a Víctimas de Violencia Doméstica. DGPAC, S.R.E. Chicago Illinois, mayo 2006.

doméstica en Estados Unidos y en algunos casos, de representación legal de mujeres y niños mexicanos que pueden ser elegibles para regularizar su estatus migratorio.

El programa “Voces Unidas” inició su operación en cuatro estados de la Unión Americana (Arizona, California, Illinois y Texas). En diciembre de 2005, con la firma de un nuevo contrato con el CDHDC, se amplió el área geográfica de aplicación a la totalidad del territorio estadounidense.²⁵⁴

El programa ha establecido mecanismos de colaboración con agencias y organizaciones de asistencia social y legal en Estados Unidos. Con estas organizaciones se trabaja conjuntamente en la atención de los casos, ya sea a través de la canalización de los mismos, del intercambio de información o sobre los desarrollos de las legislaciones y políticas públicas en esta materia.

Se ha creado una página electrónica, mediante la cual los funcionarios mexicanos de protección consular y organizaciones comunitarias pueden realizar búsquedas para identificar y localizar servicios legales y sociales para migrantes víctimas de violencia doméstica.

Las cifras con las que cuenta la DGPAC, producto del registro estadístico de la atención de casos a lo largo del año 2006, indica que de los 83,778 casos atendidos hasta el 31 de octubre pasado, un 22 % equivalente a 18,841 que corresponde a mujeres frente a un 78% de hombres con 64,937 casos.²⁵⁵

A lo largo de los últimos seis años, el número de casos de protección en los que se ha brindado asistencia a mujeres migrantes mantiene una constante similar a la del año 2006, ubicándose entre un 22% y un 20% total de los casos atendidos. Al

²⁵⁴ *Ibidem.*

²⁵⁵ Juan Miguel Gutiérrez Tinoco. “Líneas de Acción en Materia de Protección a Personas Vulnerables: Mujeres y Mujeres Indígenas Migrantes. Avances Recientes en la S.R.E.” DGPAC. S.R.E. pp. 8

concluir el año 2006 se atendieron más de 550,000 casos de protección de los que más de 100,000 correspondieron a mujeres mexicanas.²⁵⁶

Dentro de los rubros específicos donde se ubica la atención de casos de mujeres, destaca el hecho de que a lo largo de 2006 las tres principales áreas en las que se atendieron casos, hayan sido; el ámbito administrativo, seguido del migratorio y el civil, y posteriormente en orden descendente las áreas penal, laboral y de violaciones graves a derechos humanos.

Por nuestra directa labor en una representación consular, se observa que a pesar de existir un número importante de organizaciones en apoyo a mujeres víctimas de violencia doméstica, las mexicanas difícilmente acceden a ellas por desconocimiento de su realidad, temor o vergüenza a denunciar las situaciones que enfrentan.

Dado este problema, el Departamento de Protección identifica los casos de violencia doméstica de manera indirecta cuando una persona acude a solicitar asesoría legal en diferentes áreas, que finalmente resultan estar ligadas con algún abuso del que son objeto; por ejemplo, asesoría sobre divorcios, disputas sobre la custodia de los hijos, opciones de regularización migratoria o una presunción de nacionalidad para ingresar al país, etc.

Existe lamentablemente otra situación que en la práctica nos hemos encontrado, en la cual el Consulado toma conocimiento de los casos de violencia doméstica, cuando éstos se refieren a mexicanos que se encuentran en un proceso penal por actos relacionados con agresiones. Algunos de ellos, inclusive llegando a enfrentar cargos de homicidio o intento de homicidio. Resulta por demás anecdótico mencionar, que en los últimos años de manera recurrente hemos

²⁵⁶ *Ibidem.*

escuchado que el motivo de agresión en contra de mujeres es debido a supuestas infidelidades o falta de cumplimiento de las responsabilidades domésticas.

Una de las mayores preocupaciones para las labores de protección, lo representan también los casos de mexicanos casados con ciudadanos de los Estados Unidos, donde la situación migratoria ha resultado ser el factor de chantaje a la pareja para evitar que sean denunciados como agresores ante la amenaza de una deportación. Esta situación es aún más complicada, cuando existen hijos nacidos en ese país y la posibilidad de que mediante un proceso legal se decida la custodia de los menores a favor de los ciudadanos estadounidenses.

CONCLUSIONES

1.- El presente trabajo nos permitió cumplir con nuestro objetivo inicial de presentar un análisis de la Institución Consular desde su forma orgánica e integral y estructuralmente enfocado a la labor de la protección consular en los Estados Unidos de América. Se tomó como punto de partida el fenómeno migratorio, que es el que le da vida a la protección consular, a fin de determinar propuestas de mejoramiento a los principales programas vigentes que contempla la Secretaría de Relaciones Exteriores, buscando contribuir a un debate serio y a estimular la reflexión y el análisis sobre las nuevas realidades sociales, políticas e institucionales en las que se enmarca el tema de protección consular.

2.- En este trabajo hicimos un balance a mediano y largo plazo de las perspectivas de la red consular en los Estados Unidos de América, mencionando el número de consulados que existen actualmente. De lo antes expuesto, se dedujo que: 48 representaciones no son suficientes para atender a millones de personas; que en lo inmediato se debe aumentar la plantilla de recursos humanos para atender la demanda de la comunidad mexicana; igualmente que para el corto y mediano plazo es necesario inyectar recursos financieros y materiales para el adecuado funcionamiento de la estructura consular.

3.- En la labor consular se pudo apreciar que la función de documentación es la principal fuente de captación de recursos. Respecto al número de documentos emitidos en una representación consular, se observa un incremento considerable cada año, lo cual produce un aumento en la recaudación consular. En este contexto, el brindar estos servicios consulares, además de cumplir con su objetivo primordial de protección, representan también una fuente de ingresos nada despreciable para el gobierno de México. Situación que debe ser congruente con la calidad en el servicio proporcionado, ya que no sólo se

cumple con una política de protección del gobierno mexicano, sino que además estos operativos contribuyen favorablemente a las arcas de la nación.

4.- Es primordial que los mexicanos que acuden a solicitar sus documentos merezcan por parte de la representación consular de su gobierno, una actitud de sensibilidad ante las necesidades de los connacionales, que contenga profesionalismo y adelantos tecnológicos adecuados. Por lo anterior, es necesario por parte de la Cancillería, evaluar estos factores y no escatimar en recursos económicos y de personal para lograr tener el equipo técnico adecuado y necesario que ayude a cumplir satisfactoriamente con la tarea consular.

5.- Es notorio que las funciones consulares que ofrece el cónsul a los connacionales son muy limitadas y en especial la función como notario público. De tal forma, surge la necesidad de que estas facultades se amplíen, así como resalta la importancia, que dentro de la oficina consular, en especial quien realice las funciones notariales sea un Licenciado en Derecho con experiencia en funciones notariales, lo cual dará lugar a brindar seguridad jurídica y de esta forma evitar confusiones en cuanto a la interpretación de un instrumento notarial, situación que en la mayoría de las representaciones no se lleva a cabo.

6.- La práctica consular mexicana es una tarea que demanda responsabilidad, trabajo y compromiso por parte de los actores que diariamente la practican. A través de la lectura de este trabajo, queda manifestado que dicha actividad no constituye una tarea fácil, sino al contrario, además de significar un puente entre México y sus nacionales que viven fuera del país encierra el sensible deber de servir, deber a través del cual, se proyecta la imagen de México y su gobierno en el extranjero.

7.- La implementación de un nuevo programa de reforma profunda del servicio consular implica con ello un cambio de mentalidad, una clara dirección de

transformación de los servicios administrativos que brindan los consulados hacia la calidad total, lo cual debe implicar necesariamente un mejoramiento de la relación humana a nivel de funcionario-ciudadano, la puesta en práctica de los principios de simplificación administrativa, procurando celeridad y eficacia a favor del connacional y la modernización tecnológica que permita dar el gran salto cualitativo hacia un óptimo servicio.

8.- En el tema migratorio, la solución no es a corto plazo, la presencia de mexicanos en Estados Unidos a pesar de sus restricciones sigue aumentando. México sigue siendo incapaz de brindar empleos a toda su población, no obstante, no podemos sólo criticar y seguir creyendo en los viejos mitos de éste fenómeno que es real y del que todos los días se habla, la solución no está en la erradicación del problema, sino en buscar un equilibrio de éste. Es una tarea colosal que tal vez no siempre dé resultados, pero hay que seguir en esa búsqueda de reconocimiento, atención y respeto a los mexicanos que de alguna manera siguen ligados a sus raíces y contribuyen al desarrollo de su país

9.- El fenómeno migratorio ha despertado sentimientos xenofóbicos y racistas en contra de las comunidades, a la que ven como una amenaza a la economía e identidad nacional. Ha habido una tendencia hacia el endurecimiento de las medidas y políticas de control fronterizo, en especial hacia los indocumentados utilizando criterios de seguridad nacional, que han llevado demasiado lejos a catalogar como criminal al fenómeno migratorio. Quienes atacan sistemáticamente a nuestro país, a su gente o a su gobierno, tienen detrás de sí una razón surgida, casi siempre, de los intereses y actitudes del electorado, muchas veces poco informados sobre la realidad mexicana y menos aún, sobre las relaciones bilaterales.

10.- Estos temas no pueden ser enfrentados unilateralmente; que todos los muros y operaciones fronterizas no son suficientes para aliviar los problemas fundamentales que conducen a los flujos migratorios ni frenan los abusos y

violaciones a los derechos humanos, que tienen efectos colaterales, como el aumento en número de muertos de mexicanos en su intento por cruzar la frontera, el crimen organizado (redes de prostitución, tráfico de personas), documentación fraudulenta, condiciones laborales precarias, narcotráfico, etc.

11.- Proponemos un conjunto de componentes específicos para canalizar los grandes movimientos indocumentados hacia programas legales de trabajo. Al cooperar en la frontera; facilitar la legalización del estatus migratorio; apalancar las remesas y su impacto; favorecer los retornos de migrantes; desalentar el empleo ilegal; ofrecer nuevas alternativas de migración legal basadas en infraestructura moderna disponible en ambos países, situación que mejoraría sustancialmente el manejo de la migración.

12.- Las posibles propuestas para controlar el fenómeno migratorio, serían desde luego, un aumento de visas que otorga Estados Unidos para los trabajadores migratorios, una legalización de los que ya se encuentran allá, pero éstas son justamente, las condiciones que han hecho más difícil el que surja un convenio migratorio. Estados Unidos se resiste a un convenio, básicamente, porque le conviene el estatus quo, donde la mano de obra que le llega sin mayor esfuerzo es barata, precisamente por una asimetría de poder.

13.- Por parte del Gobierno Federal corresponde en su conjunto hacer una evaluación exhaustiva sobre la política migratoria y la labor consular en los Estados Unidos. En nuestro balance, la comunidad mexicana que se establece en los Estados Unidos requiere de garantías que le permitan competir si no con igualdad, sí en mejores condiciones y ser sujetos del préstamo de servicios básicos (médico, vivienda, educación), no basta con el discurso gastado ni numerosas reuniones binacionales de alto nivel o reuniones de gobernadores de la zona fronteriza de ambos países mientras sigan reproduciéndose patrones de comportamiento donde la víctima siempre es el connacional.

14.- Es importante destacar, que uno de los cambios más importantes en el fenómeno migratorio ha sido que se han feminizado los flujos migratorios aumentando el porcentaje de mujeres, que inclusive, tienen ligeramente un mayor promedio de escolaridad, sin dejar de ser predominante el de los hombres. El sector agrícola ha dejado de ser el que demanda más fuerza de trabajo de los migrantes, diversificándose con un crecimiento notable en el área de servicios. Además del tráfico de niños y niñas, quizá el más dramático, al existir un creciente número de ellos que ingresan a los flujos migratorios, que se van a buscar a sus familiares en Estados Unidos o simplemente una mejor calidad de vida.

15.- Debido a las crecientes y continuas corrientes migratorias de mexicanos a Estados Unidos, las tareas de protección que implican acciones de tipo asistencial, de servicios, orientación y gestoría, trámites de indemnización, repatriación de menores, personas enfermas o indigentes, traslado de cadáveres, atención a connacionales detenidos, presos en ese territorio, o bien sentenciados a pena de muerte, asesoría judicial de asuntos de carácter migratorio, penal, civil o laboral y un sin número de asuntos de orden administrativo, entre otras: y aún cuando, como medida estratégica la red consular de México en Estados Unidos sea la más extensa, resultan insuficientes tanto en los recursos humanos, físicos o materiales y por supuesto económicos para atender de manera concisa todos y cada uno de los casos de protección que cotidianamente se presentan no sólo en las representaciones en el exterior, sino también en las oficinas centrales de la S.R.E. e interior de la República Mexicana.

16.- De acuerdo a nuestra experiencia, de que sí se reciben algunas notificaciones consulares, falta mucho trabajo por hacer para que las autoridades gubernamentales, y policiales locales y estatales adquieran información adecuada para dar cumplimiento legal al artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, ya que regularmente, no

informan a los mexicanos de su derecho a la asistencia consular. Es preciso mencionar que para alcanzar tal propósito es necesario crear una cultura entre las partes involucradas, con el fin de alcanzar los objetivos que plantea la protección consular

17.- El estudio y análisis de las acciones de protección consular proporcionan una visualización de un sin fin de retos, que en la práctica a pesar de que se hacen esfuerzos por atender todos los casos, no siempre es posible lograr el éxito en la resolución de los problemas. Cada caso implica varias horas invertidas en llamadas telefónicas, búsqueda de información, consultas internas entre personal del Departamento de Protección y el Titular, o externas, con las autoridades, oficinas gubernamentales de diversa índole, elaboración de oficios y reportes, entre otras gestiones. Además, existen otras responsabilidades asignadas al personal del Departamento de Protección, que también consumen tiempo y recordemos que precisamente en la problemática que presentamos, el tiempo es la mayor preocupación.

18.- Aunque no hay soluciones mágicas para superar los desafíos que se enfrentan en cada representación consular, con todo el tejido que la compone y que hemos intentado desarrollar a lo largo de este trabajo; que por su misma naturaleza involucra directamente a México, e incluye a Estados Unidos; ambas naciones deben profundizar y ampliar sus relaciones, creemos que se puede lograr con la interacción mutua y activa en todos los niveles dentro de ambas naciones en el trabajo conjunto en temas prioritarios.

19.- Haciendo una reflexión y evaluación final, a pesar de encontrarnos en el campo de acción y de creer que conocíamos el tema a profundidad, reconocemos que el trabajo en cuestión nos indica, que aún falta mucho por aprender de la relación México-Estados Unidos con el fin de aportar estrategias para brindar una mejor protección a nuestros connacionales que se encuentran laborando en aquel país.

20.- Con el fin de estimular la reflexión del lector, a continuación se plantean algunos cuestionamientos que pudieran servir como futuras investigaciones de nuestra realidad actual: ¿El muro restringe o no la libertad de circulación de los habitantes de las poblaciones fronterizas; altera o no la vida económica de la franja limítrofe; se frenará el intento de nuestros connacionales por cruzar la frontera; cuáles serán sus consecuencias?; ¿Cuáles son las alternativas legales que tienen los connacionales que son atacados por grupos xenófobos anti-inmigrantes a fin de proteger sus derechos humanos y civiles?; ¿Cuáles son las políticas del Gobierno de México en torno a las actividades de vigilantismo en contra de nuestros connacionales?; ¿Qué tan distorsionada es la realidad en el tema de las remesas que los connacionales envían a sus familiares desde los Estados Unidos?; ¿Cuál será la posición y las acciones que tendrá que desarrollar nuestro gobierno ante la renuncia de Estados Unidos al protocolo de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares donde se otorgaba jurisdicción a la Corte Internacional de Justicia? y ¿Será posible que la actual administración lleve a cabo una política exterior responsable y tenga el interés y la capacidad para cabildear un anhelado convenio migratorio en beneficio de los migrantes mexicanos?.

BIBLIOGRAFÍA

• LIBROS

ABRISQUETA Martínez, Jaime. **El Derecho Consular Internacional**. Ed. Reus. Madrid, España. 1974. pp. 341.

ACEVES, William J. **The Vienna Convention on Consular Relations: A Study of Rights, Wrongs and Remedies**, 31 Vanderbilt Journal of Transnational Law, pp. 309.

ARELLANO García, Carlos. **Derecho Internacional Público**. 4a. Ed. México. Ed. Porrúa, S.A. 1999. pp. 979.

ARIAS, Fernando. **Introducción a la Técnica de Investigación en Ciencias de la Administración y del Comportamiento**. 3ª. Edición Ed. Trillas 1980 pp. 77.

BROTONS, Antonio Remiro. **Derecho Internacional**. 13ª. Edición. Ed. Mc Graw Hill, 1997. pp, 297.

FLORIS MARGADANT S., Guillermo. **Historia del Derecho Mexicano**. 2ª Edición. México. Ed. Porrúa. 1986. pp. 213.

GOMÉZ Arnau, Remedios. **México y la Protección de sus Nacionales en Estados Unidos**. Centro de Investigación sobre Estados Unidos de América, Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1990. pp. 245.

LUKE, Lee T. **Consular Law and Practice**. Clarendon Press. 2a Edición. Ed. Oxford, 1991. pp. 235.

MANTILLA Molina, Roberto, L. **Derecho Mercantil**. 29ª Edición. Ed. Porrúa. 2002. pp. 183.

MARESCA, Adolfo. **Las Relaciones Consulares**. 2ª Edición. Madrid. Ed. Aguilar. 1974. pp. 110.

MELGAREJO, Celedonio. **Cónsules y Consulados**. Manual Consular Práctico. Asunción, Paraguay. Ed. Trilogía. 1954 pp. 117.

MERA, José. **Cónsules y Consulados**. Estudios de Derecho Consular Universal. Librería de Fernando de Fé. Madrid. 1913. pp. 173.

MOLINA, Cecilia. **Práctica Consular Mexicana**. 2ª Edición. México, D.F., Ed. Porrúa, 1970. pp. 196.

MÜNCH, Lourdes y Ángeles, Ernesto. **Métodos y Técnicas de Investigación**. Ed Trillas. México 1994. pp. 130.

RIONDA Ramírez, Luis Miguel. **Y Jalaron Pa'l Norte**, Colección Divulgación, El Colegio de Michoacán – INAH, 1992.

SEARA Vázquez, Modesto. **Derecho Internacional Público**. 21ª Edición. México, Ed. Porrúa. 2004, pp. 845.

SEPÚLVEDA, César. **El Derecho de Gentes**. Fondo de Cultura Económica. México. 1995. pp. 266.

TORROBA, José. **Derecho Consular Español**. Madrid. Ed. DelPrado 1927 pp. 178.

VELÁSQUEZ Flores, Rafael. **Introducción al Estudio de la Política Exterior de México**. Editorial Nuestro Tiempo. México. 1995, pp. 273.

VEREA C., Mónica. **Hacia la Administración Bilateral de la Migración entre México y Estados Unidos en el siglo XXI**, en Vargas Suárez, Rosío, (coords), Las relaciones de México con Estados Unidos y Canadá: una mirada al nuevo milenio, CISAN-UNAM, México, 2001.

VILARINO Pintos, Eduardo. **Curso de Derecho Diplomático y Consular**. 2ª Edición. Ed. Tecnos. 1987 pp. 192.

VILLANUEVA, Labariega. **Derecho Diplomático**. 3ra. Ed. México. Ed. Trillas. 2001. pp. 203.

WYBO Alfaro, Luis. **Terminología Usual en las Relaciones Internacionales; Asuntos Consulares**. Dirección General de Archivo, Biblioteca y Publicaciones. Secretaría de Relaciones Exteriores. México. 1993. pp.192.

XILOTL Ramírez, Ramón. **Derecho Consular Mexicano**. 2ª Edición. México. D.F., Ed. Porrúa, 1982. pp. 178.

• ARTÍCULOS

BALBOA, Juan. “Concluye Programa con más de 15 mil repatriaciones” en **La Jornada**, D.F., 02 de octubre de 2006.

BECERRIL, Andrea. “Migración, prioridad hoy en la Interparlamentaria” en **La Jornada On Line**, 3 de marzo de 2006.

BRAVO, Elba Mónica. “Las remesas se dirigen a otro récord histórico” en **La Crónica de hoy**, 21 de noviembre de 2005.

BUSTAMANTE, Jorge A. “Quiénes son y Qué hacer sobre los Trabajadores Migratorios”, *Desde la Frontera Norte*, en **Milenio.com**, México, 7 de febrero de 2005.

CABRERA, Enrique. "La encrucijada migratoria" en **El Universal Online**, 26 de marzo de 2006.

CARREÑO, José. "Analizará EU nota diplomática de México". **El Universal**, 4 de octubre de 2006.

DERBEZ Bautista, Luís Ernesto. Versión estenográfica de la ponencia del Secretario de Relaciones Exteriores, , en el **II Foro México el Desafío Social, México**. D.F., 27 de abril de 2006. SRE.
http://www.sre.gob.mx/comunicados/discursos/2006/disc_21.htm

DURÁN, Marco Antonio. "Suben 23% remesas en primer semestre", en **El Universal On Line**, 31 de julio de 2006.

FELLNER, Jaime. Director del Programa de Estados Unidos de Human Rights Watch. "**Estados Unidos violó los derechos de los mexicanos condenados a muerte**" <http://hrw.org/spanish/docs/2004/03/31usdom12529.htm>
Búsqueda el 23 de marzo de 2006,

GARCÍA Bernal, Cristóbal. "Aumentan las Críticas contra la Barda" **La Jornada**, 3 de octubre de 2006.

KURI, Máximo. "Encabeza México Migración Mundial" En **Reforma**, No. 3176, 26 de agosto de 2002. Primera Plana.

MARENTES, Carlos. **Los Braceros 1942-1964**. Las primeras inmigraciones. Ed. Sin Fronteras. p. 2.

MARTÍNEZ, Ernesto. "Error Garrafal de Política Exterior" La Construcción del muro. En **La Jornada**, 1 de octubre de 2006.

MICHEL, Victor Hugo. "**Lanza la SRE campaña de protección para inmigrantes**". Milenio.com. 12 diciembre 2005.

MONTAÑO, María Teresa. "**Estiman que este año habrá 60 muertes de migrantes mexiquentes**". El Universal. 17 de octubre de 2006.

MONTES, Eduardo. "Menos muertes de Inmigrantes en la frontera México-Estados Unidos en 2006" en **El Nuevo Herald**, Miami, Florida, 3 de octubre de 2006.

PADILLA Bendezú, Abraham. **Notas sobre Derecho Consular**. Revista Peruana de Derecho Internacional, Tomo XLIX, Julio- diciembre 1999, Lima, Perú. Pp. 97.

PLIEGO, Felicitas. "Muerte en la Frontera", **Revista Época**, 30 de agosto de 1999. pp. 34.

RODRÍGUEZ, Israel. Castellanos Antonio y Posada Miriam, “Crece 23% el envío de remesas: 11 mil 425 md en seis meses” en **La Jornada**, 1º de agosto de 2006.

“Suben 23% remesas en los primeros seis meses del 2006”, en **El Diario Digital**: Edición Cd. Juárez, 31 de julio de 2006.

“EU: el Muro, logro el Foxismo” **La Jornada**, 5 de octubre de 2006.

“La Comisión de Derechos Humanos de México califica de ineficaz y mortal el muro que planea E.U.” **Noticias. Portal e-migrantes**. México. 3 de octubre de 2006.

“Cuestiones Constitucionales”. **Revista Mexicana de Derecho Constitucional**, No. 3, julio – diciembre de 2000. Distrito Federal, México. pp. 22.

“Se retira EU de protocolo de Viena”, **Reforma.com**, 10 de marzo de 2005. Búsqueda 15 de marzo de 2005.

Comunicado de Prensa No. 104. SRE. México, 19 de mayo de 2006. http://www.sre.gob.mx/comunicados/2006/mayo/b_104.htm.

Comunicado de Prensa. Media Services. Oficina de Asuntos Públicos. Departamento de Justicia de EUA. Servicio de Inmigración y Naturalización, Washington, DC.. 26 de febrero de 2003. www.ins.gov

- **DOCUMENTOS**

Antecedentes de la Protección Consular Mexicana, Dirección General de Protección y Asuntos Consulares, Dirección de Políticas de Protección. S.R.E.

Archivos de la Consultoría Jurídica, Sección Tratados, S.R.E. 2005.

Diplomado sobre Documentación y Protección Consular. Tlatelolco. Secretaría de Relaciones Exteriores. 2004.

Estimaciones de CONAPO con base en STyPS, INM y el COLEF.2005.

Instructivo Conjunto. Secretaría de Gobernación – Secretaría de Relaciones Exteriores. 2005.

Libro Electrónico sobre Protección Consular 2005-2006, emitido por la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares. S.R.E.

Lineamientos Generales para atender casos de repatriaciones (menores, enfermos, connacionales con sida), traslado de restos y penas de muerte. Versiones preliminares. DGPAC, S.R.E. 2003.

Manual de Protección Consular. Consulado General de México en Miami. Departamento de Protección. S.R.E. 2005.

Manual de Políticas de Protección. Consulado General de México en Miami. Departamento de Protección S.R.E. 2005.

Manual de Protección Consular y de Defensoría y Asesoría Legal a Mexicanos Indocumentados en los Estados Unidos. DGPAC. S.R.E.

Memorias de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de Relaciones Exteriores, **1935-1939.**

Normatividad para la realización de los Consulados Móviles. DGPAC, S.R.E. México, D.F. 2003.

Programa de Asesorías Legales Externas para Mexicanos en Estados Unidos, preparado por la Coordinación de Asuntos Especiales de la DGPAC, S.R.E. México septiembre 2004.

Reporte BIANUAL de Actividades 2003-2004, Instituto de los Mexicanos en el Exterior, Secretaría de Relaciones Exteriores 2004.

Seminario de Capacitación sobre Protección a Víctimas de Violencia Doméstica. DGPAC, S.R.E. Chicago Illinois, mayo 2006.

“Vigilantismo”. Documento preparado por la Dirección General de Políticas de Protección de la DGPAC, S.R.E., México. 2003.

Palabras pronunciadas por el **Presidente Vicente Fox** ante los integrantes del **“Club Siglo XXI”** en Madrid, España, el 16 de mayo de 2002.

Palabras del **Dr. Luis Ernesto Derbez Bautista,** Secretario de Relaciones Exteriores, como miembro de la delegación mexicana en el marco del **XXXV Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos,** en Fort Lauderdale Florida, E.U.A., 5 al 7 de junio de 2005.

Palabra del **Ministro, Joel Hernández García,** Consultor Jurídico actual de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en el marco del **XXXV Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos,** en Fort Lauderdale Florida, E.U.A., 5 al 7 de junio de 2005.

Palabras de **Aníbal Gómez Toledo,** Director de Protección de la DGPAC, SRE. **Diplomado sobre Documentación y Protección Consular,** Tlatelolco, Secretaría de Relaciones Exteriores. 2004.

Remarks by Ambassador Carlos de Icaza at the **10th Congressional Border Issues Conference, US – Mexico** Chamber of Commerce. Washington, DC, on March 15, 2006.

2005 American Community Survey data, American Fact Finder, U.S. Census Bureau 2000

<http://www.uscensusbureau.gov> y <http://factfinder.census.gov>

Factores que influyen en la migración, en **Estudio Binacional México – Estados Unidos sobre Migración**, Vol V, S.R.E., México, 1999.

VV.AA. **Factores que influyen en la migración, en Estudio Binacional México – Estados Unidos sobre Migración**, Vol. V, S.R.E., México, 1999.

México y el Mundo, **Visiones Globales 2004**, Opinión Pública y Política Exterior en México y Estados Unidos: un estudio comparado. Centro de Investigación y Docencia Económicas, Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales, The Chicago Council of Foreign Relations. Presentación en la Universidad de Miami, Florida, Estados Unidos, 17 de noviembre de 2005.

Mexico's Public Policies to Foster Circular Migration. Embajada de México en Estados Unidos, Washington, D.C.

BUSTAMANTE, Jorge A.; **Taller de Medición de la Migración Internacional.** El Colegio de la Frontera Norte, 1ª. Edición, 1997. Tijuana Baja California.

GONZÁLEZ Gutiérrez, Carlos. **“Decentralized Diplomacy. The role of Consular Offices in Mexico's Relations with its Diaspora”.** En Bridging the border. Hispanic and Latin American Studies. Texas University. 2000.
www.ser.gob.mx/ime

GÓMEZ Robledo, Juan Manuel. **“El Caso Avena y otros Nacionales Mexicanos (México c. Estados Unidos de América) ante la Corte Internacional de Justicia.”** Consultoría Jurídica, S.R.E., 2005.

GUTIÉRREZ Tinoco, Juan Miguel. **“Líneas de Acción en Materia de Protección a Personas Vulnerables: Mujeres y Mujeres Indígenas Migrantes. Avances Recientes en la S.R.E.”** DGPAC. S.R.E., 2006.

QUILANTAN Arenas, Rodolfo **“La pena de muerte y la asistencia y la protección consular”** Doctrina, Precedentes Judiciales y Recomendaciones. Embajada de México, Oficina de Asuntos Jurídicos, Washington D.C., 2001.

PAEEL, Jeffrey S. 2005, **Unauthorized Migrants: Numbers and Characteristics.** Washington, Pew Hispanic Center. June 14.
En <http://pewhispanic.org/files/reports/4pdf>

RODRÍGUEZ Hernández, Roberto. La Protección Consular en la Política Exterior de México. **Conferencia impartida en el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos**, octubre de 2002.
Cfr. www.un.org/spanish/aboutun/unmember.htm.

- **LEGISLACION**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917.

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/cn16.pdf>

Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963.

<http://www.oas.org/legal/spanish/documentos/ConvVienaConsulares.htm>.

Convención Consular entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América de 1942.

Ley del Servicio Exterior vigente del 4 de enero de 1994.

<http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/tcfed/98.htm>

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 29 de diciembre de 1976.

<http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/tcfed/168.htm>

Reglamento del Cuerpo Consular Mexicano, del 16 de septiembre de 1871.

Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano del 20 de agosto 2002.

http://www.sre.gob.mx/acerca/marco_normativo/leysem/regl_leysem.doc

Reglamento de Pasaportes del 9 de enero del 2002.

Reglamento Interno de la Secretaría de Relaciones Exteriores del 10 de Agosto de 2001.

http://www.sre.gob.mx/acerca/marco_normativo/reglamento.htm.

Tesis C/92, de Instancia de Pleno, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 60, correspondiente al 30 de diciembre de 1992, página 27, octava Época.

http://www.scjn.gob.mx/iusupdate-tesis.asp_Clave=2376

Tesis Aislada LXXVII-1999, Instancia de Pleno, en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, tomo X, página 46, del 28 de octubre de 1999, Novena Época.

http://www.scjn.gob.mx/iusupdate-tesis.asp_Clave=3039

Diario Oficial de la Federación. Publicado el 24 de mayo de 2005.

Fe de Erratas del 21 de agosto de 2002.

- **DICCIONARIOS**

De Pina Vera, Rafael. **Diccionario de Derecho.** México, D.F. 1999, pp. 163.

- **SITIOS ELECTRÓNICOS**

www.info.juridicas.unam.mx

www.mexicomiami.org

www.sre.gob.mx

www.consejomexicano.org

www.senado.gob.mx

www.extranet.sre.gob.mx/guiaconsular

www.portal.sre.gob.mx/proteccion/

www.beneluxcar.com

www.e-mexico.gob.mx

www.migracioninternacional.com

www.sre.gob.mx/laredo

www.embassyofmexico.org

www.uscensusbureau.gov

www.factfinder.census.gov

www.ser.gob.mx/ime

www.ordenjuridico.gob.mx

www.scjn.gob.mx

www.sre.gob.mx/comunicados

www.un.org

www.oas.org

www.e-mexico.gob.mx

www.icj-cij.org

www.cca.org.mx

www.floridasmart.org

www.google.com

www.ins.gov

www.wikipedia.org

www.pewhispanic.org