



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**
Facultad de Estudios Superiores Acatlán

*"Perspectivas de la
Protección Consular de México"*

Tesis
Que para obtener el título de:
Licenciado en Relaciones Internacionales

Presenta:
René Uribe Jiménez

Asesor: Dr. Juan Manuel Portilla Gómez

Agosto de 2011



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.

ÍNDICE

Introducción.....	1
-------------------	---

Capítulo I

1 Organización de la Protección Consular.....	6
--	----------

1.1 La Protección.....	6
------------------------	---

1.2 Las Instituciones.....	9
----------------------------	---

1.3 La Migración.....	15
-----------------------	----

1.3.1 Causas y decisiones de emigrar.....	15
---	----

1.3.2 Migración de mexicanos a EE.UU.....	16
---	----

1.4 Surgimiento y evolución de la Protección.....	20
---	----

1.4.1 La Institución Consular y la Institución Diplomática.....	20
---	----

1.4.2 Puesta en Práctica de la Protección.....	26
--	----

Capítulo II

2 La Protección Consular.....	29
--------------------------------------	-----------

2.1 Responsabilidad Internacional del Estado	29
--	----

2.1.1 Responsabilidad por actos legislativos.....	33
---	----

2.1.2 Responsabilidad por actos ejecutivos o administrativos.....	34
---	----

2.1.3 Responsabilidad por actos judiciales.....	35
---	----

2.1.4 Responsabilidad por actos de particulares.....	36
--	----

2.1.5 Responsabilidad en caso de guerra civil.....	37
--	----

2.1.6 Agotamiento de recursos locales.....	38
--	----

2.1.7 Efectos de la responsabilidad internacional.....	41
--	----

2.2 Instrumentos para la puesta en práctica de la protección consular.....	42
2.2.1 El derecho consular mexicano derivado de las convenciones.....	42
2.2.2 Tratados multilaterales.....	43
2.2.3 Conferencias internacionales.....	53
2.2.4 Reglamentación de las relaciones diplomáticas y consulares.....	58
2.2.5 La Doctrina Calvo.....	65
2.2.6 Las Conferencias Interamericanas.....	71
2.3 La Asistencia Consular.....	74

Capítulo III

3 La Protección a mexicanos en el exterior.....	80
3.1 Relación migratoria México – EE.UU.....	80
3.2 Protección de México a sus nacionales.....	89
3.3 Representación legal.....	93
3.4 La pena de muerte.....	96
Conclusiones.....	99
Anexos.....	103
Bibliografía.....	128

PERSPECTIVAS DE LA PROTECCIÓN CONSULAR DE MÉXICO

INTRODUCCIÓN

México como nación, sin duda, en el plano internacional, se ha encontrado siempre a la vanguardia en asuntos internacionales entre aquellos países con ideologías afines al nuestro y aún entre las potencias mundiales que no se encuentran alineadas al pensamiento mexicano. Así, desde los inicios de las relaciones diplomáticas de México con el mundo exterior es de trascendental importancia saber cómo un principal objetivo de la política exterior de nuestro Estado ha sido la Protección Consular, ¿cómo se ha desarrollado?, ¿qué formas diplomáticas ha seguido y cuáles serán las nuevas actitudes que nuestro Gobierno debe tomar en materia de Protección a nuestros connacionales en el extranjero? Mientras la migración continúe en nuestro país y mantengamos una alta tendencia al éxodo de compatriotas desde tempranas fechas de este siglo, nos encontraremos dentro de nuevos retos en aspectos migratorios y por supuesto en materia de Protección Consular.

México, como sujeto internacional, se ha enfrentado a la necesidad de insertarse en el concierto mundial de naciones y, al mismo tiempo, comenzar a analizar, formular y proponer principios de Política Exterior y herramientas para la defensa de nuestra soberanía, de nuestros principios y de nuestros nacionales alrededor del Mundo.

El período actual se está caracterizando por movimientos migratorios, cada vez mayores y cada vez más en masas; aunque cada persona tenga sus propias razones para exponer su vida al emigrar (búsqueda de nuevas y/o mejores oportunidades de empleo, por ejemplo), la situación resulta de

altísima responsabilidad para nuestros dirigentes y es así que, al no poder impedir la migración de nuestros compatriotas, se deben poner en funcionamiento herramientas útiles para la defensa de éstos en territorio extranjero; el interés de estudiar este fenómeno es debido a que durante la prestación de mi servicio social dentro de la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares en la Secretaría de Relaciones Exteriores y las Prácticas Profesionales y eventual desempeño que realicé en el Consulado de México en Las Vegas, Nevada, pude prestar atención y experimentar los inconvenientes, carencias y virtudes de la Protección a mexicanos. Hoy día que leo y observo a diario acciones de Protección Consular brindadas por diversos Estados alrededor del mundo, México, como experto, no me cabe duda, tiene mucho que mostrar al respecto, por su probada experiencia en la materia.

De tal forma, este trabajo pretende plasmar, compartir y colaborar en una área particular de las Relaciones Internacionales, las de México con los Estados Unidos de América, especialmente en las acciones de Protección, sin olvidar nuestros inconvenientes tan singulares y difícilmente comparables con nuestros vecinos del norte. No podemos olvidar muchas de las carencias sociales internas a las que nos enfrentamos; de modo tal que sirva siempre como referencia para el análisis del presente estudio.

Entre las acciones consulares derivadas del Servicio Exterior Mexicano siempre es vital y preponderante para el Estado Mexicano el respeto y los derechos de los mexicanos en el extranjero. Asimismo, fundamental resultará la planeación y supervisión de las acciones a tomar para la puesta en práctica de la protección consular a nuestros compatriotas, misma que recae en la Secretaría de Relaciones Exteriores, regidora de las políticas consulares fuera de nuestro país.

Las oportunidades de obtener mayores éxitos en esta práctica serán superiores de llevarse a cabo si se aprovecha el entendimiento de las relaciones

de México y Estados Unidos durante varias décadas, porque si bien es cierto que la Práctica Consular abarca las relaciones entre México y el resto del Mundo, es menester señalar que nuestra relación con los Estados Unidos es la más importante en esta materia, por las razones que se expondrán a lo largo del presente trabajo.

Asimismo, debemos tomar en cuenta el vertiginoso cambio mundial en el que nos vemos envueltos con la globalización, sobre todo refiriéndonos al rápido desarrollo de los medios electrónicos en los que nos encontramos inmersos y del que tenemos que formar parte y aprovechar las ventajas que éstos ofrecen y no, por el contrario, vernos faltos y retrasados en el uso de las actuales herramientas de información, casi inmediata, que se encuentran a la mano.

Por ello, el presente trabajo tiene por objetivo abordar y señalar los temas más recurrentes por los que nuestros connacionales han decidido abandonar el país, por diversas causas, así como estudiar, considerar y analizar esta herramienta del Estado mexicano, la Protección Consular. A su vez se expondrán los alcances con los que cuenta esta práctica consular, así como las acciones que a pesar de ser múltiples, son aún insuficientes y también perfectibles.

Para ese efecto, el actual trabajo ha sido dividido en tres capítulos, mediante los cuales se mostrarán de manera lineal los procesos por los cuales, se cuenta con un fundamento jurídico e institucional mediante el cual podemos recurrir a la Protección Consular, así como conocer los alcances que a través de éstos, el Estado mexicano proporciona auxilio a sus connacionales.

Durante el desarrollo del primer capítulo se exponen asuntos básicos e históricos que generaron la protección de ciudadanos de un Estado en el extranjero, así como la migración de los mexicanos y la creación de políticas que proporcionaron dicha asistencia como interés nacional y a sus nacionales.

En el segundo capítulo se bosquejan las Responsabilidades que el Estado tiene con su nación y sus nacionales, y la forma en que utiliza la Protección Consular como herramienta de defensa para sus connacionales e intereses, así como el fundamento y respaldo jurídico sobre el que se actúa. A su vez, se hará notar la diferencia que existe entre la Asistencia Consular y la Protección Consular.

De este modo, se llega al tercer capítulo, para presentar y explicar la puesta en práctica de la protección a mexicanos por la institución encargada de brindar tal asistencia, incluyendo en algunos casos tablas que ejemplifican y ayudan a comprender casos de Protección Consular, así como las cifras que se presentan oficialmente y, en cierta medida, muestran casos delicados en los que el Gobierno de México incrementa su atención. Por último, se hará notar la amplia relación que existe entre nuestro país y los Estados Unidos de América, país al que la gran mayoría de nuestra población decide emigrar por razones que serán expuestas más adelante.

CAPÍTULO I

1 ORGANIZACIÓN DE LA PROTECCIÓN CONSULAR

A fin de exponer el tema de la Protección Consular, su funcionamiento, sus efectos, sus consecuencias y sus resultados, se considera siempre útil desplegar conceptos básicos así como amplios antecedentes que concluyan en su puesta en práctica.

1.1 Protección

La Protección Consular es un término que hace referencia a una amplia gama de eventos ejecutados por el gobierno de México que contribuyen al bienestar de personas y que dispone de medios o de la capacidad necesaria para procurarles de forma adecuada cuando se encuentran fuera de su país.

Este cuidado incluye 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 con particulares.

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 de los connacionales sobre las leyes y procedimientos del país en que se encuentra¹.

¹ <http://www.sre.gob.mx/index.php/tramites-y-servicios/asistencia-y-proteccion-consular> Consultada el 10 de enero de 2011

Hasta principios del siglo XX eran muy pocas las políticas gubernamentales que se llevaban a cabo con el fin de proteger el bienestar de las personas cuando se encontraban en el extranjero.

No olvidemos que la creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) marcó el inicio de la unión de Estados en el mundo, generando así el continuo acercamiento para la conclusión de acuerdos y tratados con el paso de los años, en cuanto a supervivencia, educación y protección frente a la explotación y los malos tratos.

Para explicar el surgimiento del concepto de protección a nacionales del exterior por parte del Estado, Emerich de Vattel escribe el Derecho de Gentes en 1758, en el que “se puede reconocer ya el sistema de Derecho Internacional tal como lo entendemos ahora, pues distingue claramente entre derecho interno e internacional, y cubre el ámbito completo de las relaciones jurídicas entre los Estados”. Aunque en los siglos XVI y XVII se van estableciendo los principios del derecho internacional, no es sino hasta fines del siglo XVIII y principios del siglo XIX, que adquiere su forma el sistema de derecho internacional considerando como un todo. Sólo hasta entonces se establece firmemente la doctrina de la neutralidad y se determina la medida de los derechos de los beligerantes; también hasta ese momento se elabora y se aplica la doctrina del reconocimiento de los Estados y de los gobiernos.²

Por otro lado, varios autores hicieron alusión al derecho de un Estado de proteger a las personas y los intereses de sus ciudadanos ante los agravios cometidos en su contra por extranjeros y no es sino hasta la segunda mitad del siglo XVIII cuando los escritores sobre Derecho Internacional dan atención específica al tema de la protección a nacionales en el exterior por parte del Estado. La contribución más importante del autor señalado anteriormente, es la tesis de que “un daño a un individuo es un daño a un Estado”, lo que dio pie al

² XILOTL RAMÍREZ, Ramón. “Derecho Consular Mexicano”, Ed. Porrúa, México, 1997. p. 319

surgimiento de lo que ahora se conoce en estricto sentido como protección diplomática. De esta forma, él señala quien lesiona a un ciudadano, indirectamente ofende al Estado, que está obligado de proteger a sus ciudadanos; y el soberano del ciudadano ofensor deberá de reparar sus errores, castigando al agresor y, si es posible, obligándolo a una total reparación, es decir, que el ciudadano no obtendrá el objeto último de la asociación civil que vendría siendo la seguridad. En caso de que el soberano se niegue a hacer reparar el daño ocasionado por su súbdito, o de castigar al culpable, o en todo caso de enviarlo al Estado ofendido para que en él sea sancionado, se convierta en cómplice del daño causado y por lo tanto se hace responsable. El soberano que acepta la entrada de extranjeros en su territorio, se supone que lo hace bajo la aceptación tácita de que estarán sometidos a las leyes generales de ese territorio, lo que implica que tienen el mismo derecho que los ciudadanos del lugar a ser juzgados conforme a las leyes del mismo, tanto en el caso de que sean ofendidos, como en el de que ellos cometan una ofensa.

Ya después, otros autores retoman este tema, señalando la necesidad de que un Estado proteja a sus ciudadanos cuando éstos han recibido algún daño en algún territorio extranjero, demandando al Estado del que sea nacional el agresor que éste último sea castigado. En contraparte, también se afirma la necesidad de que un soberano, al aceptar la entrada a su territorio de extranjeros, se comprometa a permitirles el goce de las leyes generales que en el mismo existan y que a su vez el extranjero acepte que éstas también le sean aplicadas mientras permanezca en ese territorio. No obstante, para ese entonces no se profundiza en los medios de que dispone un Estado para hacer cumplir a otros su obligación de reparar un daño, ni se detalla el procedimiento específico para hacer del conocimiento de un Estado el requerimiento de sanción a un agresor, ni distingue la posibilidad de ejercer otras actividades encaminadas a proteger los intereses de los nacionales en el exterior, que no impliquen necesariamente una reclamación.

De esta forma observamos que no existió alguna definición clara y acabada de la protección a nacionales en el exterior; sin embargo, si se sembró la idea de brindar protección a sus nacionales cuando permanecieran en territorio extranjero. Sobre la base de principios muy generales comenzó a conocerse de esta obligación del los Estados por brindar defensa a sus nacionales.

1.2 LAS INSTITUCIONES

Conocemos por instituciones a los procedimientos establecidos que los Estados emplean para relacionarse entre sí. En un principio, el término inglés “*diplomats*” se refería al cuidado y evaluación de documentos o archivos oficiales. A lo largo del siglo XVIII, los documentos diplomáticos empezaron a ser aquéllos que se referían en exclusiva a las relaciones internacionales. Asimismo se empleaba la expresión “cuerpo diplomático” para referirse al conjunto de embajadores, enviados y funcionarios asignados en el extranjero³. De esta forma Edmund Burke explicó y criticó a los franceses por su diplomacia ambivalente durante las guerras napoleónicas. Desde entonces el término “*diplomacia*” se circunscribe al ámbito de la política internacional y de los asuntos exteriores.

Desde que las personas se organizaron en grupos sociales surgió la necesidad de normalizar los encuentros entre representantes de grupos diferentes. Hasta las civilizaciones más tempranas establecieron reglas para estos encuentros.

La primera civilización que desarrolló un sistema diplomático disciplinado fue la antigua Grecia. Se enviaban embajadores y misiones especiales de ciudad en ciudad para transmitir mensajes, avisos o presentes y para defender

³ *Reflections on the Revolution in France* 1790, Oxford University Press, 1999

los intereses de un pueblo frente a los gobernantes de otras ciudades. Sin embargo, estas misiones diplomáticas eran ocasionales y esporádicas.

La decadencia de Grecia y el nacimiento del Imperio romano dieron un nuevo sentido al sistema diplomático. Roma instrumentalizó su diplomacia al servicio de las conquistas y anexiones territoriales de otros pueblos.

Hasta más de mil años después de la caída del Imperio romano los europeos no se sintieron miembros de diferentes naciones sino integrados en pequeños núcleos sociopolíticos dependientes de un señor feudal. Aunque esporádicamente debieron surgir relaciones entre los dominios feudales locales, no existen pruebas de la existencia de actividad diplomática durante la edad media.⁴

En Asia oriental la situación de la diplomacia era similar a la descrita para el caso europeo durante la dominación romana. La China imperial se consideraba el centro del mundo, el 'reino del medio'. La existencia de los demás estados sólo se consentía mientras éstos tributasen de manera efectiva o nominal al Imperio chino.

La diplomacia moderna tiene su origen en el renacimiento. A principios del siglo XV aparecieron en la actual Italia algunas ciudades Estado, pero ninguna tenía una clara preponderancia y todas temían ser conquistadas por las demás. La mayor parte de los gobernantes de estas ciudades habían llegado al poder mediante la violencia y la astucia. Dado que no podían contar con la lealtad de sus súbditos estos gobernantes intentaban conservar su fidelidad mediante la conquista y el pillaje en el extranjero. Perseguió cualquier oportunidad de aumentar su poder y acrecentar sus dominios por lo que la relación de poderes en la península Itálica les preocupaba frecuentemente.

⁴ NUÑEZ HERNÁNDEZ, Jesús. "La Función Consular en el Derecho Español". Edición del Ministerio de Asuntos Exteriores de España. Madrid, 1980, p. 211.

Aunque la diplomacia del renacimiento fue especialmente violenta y poco ética las Ciudades–Estado italianas desarrollaron una serie de instituciones y mecanismos que todavía perduran.

- 1) Crearon un sistema de embajadores permanentes que defendían los intereses de su Estado mediante la observación, los informes y la negociación.
- 2) Cada Estado tenía un departamento de asuntos exteriores que analizaba los informes escritos de los embajadores, les enviaba instrucciones, asesoraba en la definición de la política exterior y conservaba enormes archivos.
- 3) Juntas desarrollaron un elaborado sistema de protocolos, privilegios e inmunidades para los embajadores: éstos y sus colaboradores tenían derecho a entrar, circular y salir libremente de los otros estados. Tampoco se podían aplicar las leyes locales para impedir que un embajador llevara a cabo sus deberes, aunque se podía acusar a los embajadores en el caso de la comisión de un delito grave como el robo o el asesinato.
- 4) Apareció el concepto de extraterritorialidad. Este principio establecía que el espacio físico ocupado por una embajada debía ser entendido como territorio soberano del Estado al que representaba y que cualquier persona o cosa que estuviese dentro del recinto de la embajada se hallaba bajo la jurisdicción de las leyes del país representado.

La aparición en el siglo XVII del Estado moderno, identificado como nación-Estado, provocó el nacimiento de las ideas de interés nacional y de equilibrio político. El primer concepto establecía que los objetivos de un Estado debían basarse en el interés nacional y no en factores personales como la ambición, la rivalidad, los sentimientos, la religión o los prejuicios. Un ejemplo de interés nacional sería asegurar el acceso a ciertas materias primas. La teoría del equilibrio político se fundamenta en el interés general por mantener el sistema de Estados mediante la búsqueda de un equilibrio de poder entre aquéllos más poderosos. Pronto resultó claro que la diplomacia podía utilizarse para conseguir ambos objetivos. La existencia de grandes potencias se convirtió de forma

progresiva en característica principal de la política internacional. Aunque desapareciesen pequeños países, como ocurrió con Polonia tras los sucesivos “repartos” de su territorio durante el siglo XVIII, las grandes potencias intentaban mantener sus relaciones sin amenazar la existencia de sus rivales. Al mismo tiempo, los diplomáticos europeos estaban cada vez más profesionalizados y mejor formados. El lado más sórdido de la diplomacia, los sobornos, las mentiras y los engaños, fue reemplazado poco a poco por un código ético de conductas esperadas y aceptables.

El sistema diplomático europeo recibió su primer golpe cuando Napoleón Bonaparte intentó dominar Europa a principios del siglo XIX. Después de la derrota de Napoleón se restauró el antiguo sistema de equilibrio y no hubo más guerras importantes en Europa durante los siguientes 100 años. Mientras tanto, las embajadas europeas en el Lejano Oriente se encontraban con la misma respuesta que China siempre había dado a cualquier esfuerzo diplomático anterior: China no establecería relaciones con Occidente.

En 1914, Europa se vio sacudida por la I Guerra Mundial y el conflicto acabó con la reputación del sistema diplomático europeo, en tanto que la diplomacia secreta mantenida por la mayoría de los estadistas había sido una de sus detonantes. El presidente estadounidense Thomas Woodrow Wilson se convirtió en el máximo defensor de una diplomacia abierta y cuyos objetivos prioritarios deberían ser el mantenimiento de la seguridad colectiva y el equilibrio político internacional.

En lugar del antiguo sistema, Wilson propuso una nueva diplomacia que describió en sus catorce puntos. Los borradores de los pactos públicos se decidirían en conferencias internacionales en las que las pequeñas y grandes potencias participarían en grado de igualdad. Para mantener la paz se harían coincidir las fronteras nacionales con las étnicas. Todos los miembros de la comunidad internacional se comprometerían a defender estas fronteras frente a

cualquier nación que pretendiera cambiarlas por la fuerza. Los países buscarían el interés común en vez del interés nacional y someterían sus conflictos al arbitraje internacional para su resolución pacífica.

Muchas de las ideas de Wilson se incluyeron en el Tratado de Versalles de 1919 y en la Sociedad de Naciones. Sin embargo, después de que Estados Unidos rechazase su ingreso en la Sociedad y volviese a su tradicional política aislacionista, los estados europeos reiniciaron el sistema de equilibrio político y la defensa de los intereses nacionales mediante diplomáticos profesionales.

Durante la II Guerra Mundial, el presidente estadounidense Franklin Delano Roosevelt intentó de nuevo establecer un nuevo tipo de diplomacia. Pero él y el primer ministro británico Winston Churchill construyeron el orden internacional de la postguerra mediante tratados con el máximo dirigente soviético, Stalin, que seguían la antigua escuela europea en vez de las nuevas ideas contenidas en la Carta del Atlántico y en la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

Mantener relaciones con otros países implica tres requisitos:

- 1) Alguna entidad en el país de origen para decidir la política exterior e instruir al personal que se envíe.
- 2) Una entidad en el extranjero desde la que se establecen encuentros en el otro país.
- 3) Personal para hacer funcionar el conjunto. A lo largo de los siglos estos tres requisitos se han ido profesionalizando y burocratizando.

Ya durante los siglos XVII y XVIII los departamentos de de los que dependían las relaciones exteriores estaban desarrollados en lo general. Durante el siglo XIX el cuerpo diplomático se seleccionaba cada vez más por oposición. Aunque los embajadores seguían siendo cargos políticos, se

encontraban con equipos muy profesionalizados en su embajada y trataban con otros equipos muy competentes al entregar sus informes a la oficina de su país de origen.

En cuanto a los orígenes de la institución consular, éstos se remontan al siglo XVI cuando el cónsul, agente primero, de grupos de comerciantes, se transformo en representante oficial de los gobiernos. Con anterioridad los cónsules *marinarios* eran miembros elegidos por las corporaciones de mercaderes para arbitrar en los conflictos, surgidos entre los comerciantes locales y extranjeros.

Durante y después de las cruzadas, los comerciantes italianos, franceses y españoles establecieron en Siria, Palestina y Egipto, factorías definitivas designando a sus cónsules de modo permanente y permitiéndosele ejercer jurisdicción aplicando la ley de su propio Estado en los asuntos en que intervinieran sus nacionales entre sí o con extranjeros.

La competencia de estos cónsules fue ampliándose hasta el extremo fijado por el sistema de capitulaciones que se daban en China y algunos países no cristianos de Asia y África, institución que sometía a la jurisdicción de los cónsules los asuntos penales y civiles y la protección de vidas y propiedades de sus compatriotas; tal sistema se extendió también en el norte de Europa pero en el resto de las ciudades que formaban el mundo cristiano, y por tanto de más adelantada civilización, los cónsules se limitaron a una supervisión de carácter general del comercio y la navegación a la aplicación de sus propias leyes y a la protección de los intereses comerciales de sus connacionales.⁵

Cuando el comercio internacional se hizo más intenso, la institución fue perfeccionándose y perdiendo importancia en el orden político a medida que los agentes diplomáticos eran designados en los países de mayor intercambio comercial.

⁵ *Ibidem*, p. 215.

En la actualidad los cónsules son agentes oficiales que con carácter público y residen en el extranjero para proteger en determinado orden a sus nacionales, mantener y promover los intereses comerciales del país que representa, desempeñar las funciones administrativas que la ley de su propio país le fijan y por ultimo ejercer funciones del registro civil y notarios públicos.

1.3 LA MIGRACIÓN

1.3.1 Causas y decisiones de emigrar

Esencial es observar y entender que el aspecto de la migración ha sido fundamental para el desarrollo de la protección consular; por ello, inicio explicando que dicho fenómeno “es el término que designa los cambios de residencia más o menos permanentes, por lo común debidos a factores económicos, laborales, sociológicos o políticos.”⁶ Substancial resulta distinguir la emigración de la inmigración. La emigración mira el fenómeno desde el país que abandona el emigrante para establecerse en otro diferente, y la inmigración lo contempla desde la perspectiva del país de acogida.

Desde mitad del siglo XIX, ha sido considerado el derecho a emigrar como algo que deriva de la propia concepción del hombre como ser racional y libre. Las constituciones y leyes nacionales reconocen el derecho de los ciudadanos a salir del territorio y consideran emigrantes a quienes fundamentan o justifican su desplazamiento en razones laborales o profesionales.⁷

Sin embargo, examinada la cuestión desde el punto de vista del país de acogida, los derechos de los inmigrantes no son en realidad los mismos que los derechos de los nacionales, dada la existencia en numerosos Estados de

⁶ Diccionario de la lengua española. Real Academia de la Lengua Española. 20ª edición. Madrid 2001.

⁷ GÓMEZ GRANADOS, Manuel. “Mirada a las Migraciones en México”. Instituto Mexicano de Doctrina Social Cristiana, México, 2003, p. 78

normas restrictivas en materia de inmigración. En determinados países resultan emblemáticas las leyes de inmigración, resultantes de los conflictos laborales que conlleva la masiva afluencia de trabajadores de otros países, y así también por una forma sesgada de entender los problemas de orden público, que degenera en auténticas situaciones de gueto y en actitudes racistas o xenófobas asumidas por algunos sectores sociales.

Hay una enorme proliferación de legislación y de tratados y convenios internacionales, tanto bilaterales como multilaterales, que regulan aspectos laborales, familiares, educativos, asistenciales y otros sobre esta materia. Es por ello la importancia de que existan Organizaciones y acuerdos a fin de suponer la misma consideración de un nacional y de otro que sea ciudadano de otro Estado.

1.3.2 Migración de mexicanos a territorio estadounidense

En el caso que nos ocupa es trascendente situar a los Latinos en Estados Unidos (también conocidos como hispanos, residentes en Estados Unidos), cuyos antepasados provienen de países en los que se habla el español. Desde el siglo XVII han vivido numerosas personas de ascendencia hispana en lo que actualmente es Estados Unidos. En el censo de 1990 había un total de 22,3 millones de hispanos en este país. La mayoría de los expertos cree que a esa cifra habría que añadir unos 2 o 3 millones más de inmigrantes ilegales. Los hispanos constituyen el grupo minoritario de más rápido crecimiento de Estados Unidos y se calcula que para el año 2025 sobrepasarán los 50 millones.⁸

La comunidad hispana está formada por una mezcla de grupos procedentes de diversos países de Latinoamérica, como México, Cuba, Puerto Rico, República Dominicana, El Salvador, Nicaragua, Colombia, Ecuador, Perú y Panamá. En los documentos oficiales de Estados Unidos y en los medios de

⁸ *Ibíd*em, p. 83

comunicación en lengua inglesa se emplea el término hispano para denominar a esa amplia comunidad de hispanoparlantes que abarca a grupos de diversas naciones. En las emisoras de radio y en los canales de televisión en lengua española se suelen emplear los términos *hispano* o *latino*. Esa denominación tan amplia no es del agrado de muchas personas que prefieren otras designaciones más específicas, como *mexican-american* (mexico-americano) o *cuban-american* (cubano-americano).

Según el censo de los Estados Unidos de América realizado en el año 2002, la población hispana suma 38.8 millones de personas (14% de la población total), de estos 25 millones son de origen mexicano (67% de los hispanos que viven en los Estados Unidos de América)⁹. Ahora bien, según cifras de la Secretaría de Relaciones Exteriores, 10 millones de estas personas, nacieron en México, el resto en los Estados Unidos de América, constituyendo así el mayor grupo de hispanos. En un principio vivían en los estados del suroeste, principalmente en Texas, California, Arizona, Nuevo México y Colorado. De hecho, a la ciudad de Los Ángeles (California) se le ha denominado de modo informal “la segunda ciudad mexicana mayormente poblada” (después de la Ciudad de México). Es menester señalar que también existen comunidades mexicanas numerosas en otras ciudades del país, Nueva York, Chicago, Houston, Phoenix, etc.

La aparición de la comunidad mexicana dio comienzo en 1848 con el fin de la guerra Mexicano-estadounidense. Por el tratado de Guadalupe Hidalgo, México cedió más de la mitad del país a Estados Unidos, cuyo gobierno a su vez garantizó la ciudadanía estadounidense a aquellos mexicanos que vivieran en este territorio. La mayor parte de la actual comunidad de mexicanos descende de campesinos que, a lo largo del siglo XX, han ido trasladándose desde las zonas rurales mexicanas a Estados Unidos en busca de trabajo, aunque en el

⁹ <http://2010.census.gov/2010census/popmap/> Consultado el 20 de octubre de 2010

presente, dadas las condiciones nacionales, en las nuevas estadísticas también se refleja un aumento en las personas que emigran de zonas urbanas.

En lo que refiere a la diversidad cultural que se da en la comunidad hispana es reflejo no sólo de la mezcla de los distintos grupos nacionales, sino también de las raíces cosmopolitas de cada una de las culturas latinoamericanas. Aunque en diferente grado, han recibido influencias de las tradiciones católicas, españolas e indígenas. Muchos de los habitantes de Latinoamérica son mestizos o mulatos y en ocasiones, dentro de un grupo que presenta la misma nacionalidad entran en conflicto subgrupos dispares en cuanto a características étnicas, religiosas y culturales.

Es significativo señalar que los numerosos intentos de unificar a los hispanos bajo una sola bandera han originado con frecuencia problemas entre las diversas comunidades. Los cubanos, mexicanos y puertorriqueños suelen tener poco en común. Hay grupos que se sienten más próximos a otras minorías no hispanas: en asuntos políticos, por ejemplo, los cubanos se han aliado con los judíos de Estados Unidos, mientras que los puertorriqueños han establecido alianzas similares con los afroamericanos.

Bajo aparentes similitudes se encierran a veces profundas diferencias. Aunque la mayoría de los hispanos habla el español, cada grupo adapta la pronunciación y las expresiones propias de su país a sus circunstancias específicas. Del mismo modo, aunque la mayor parte de los hispanos son católicos, han heredado tradiciones religiosas más antiguas y diferentes entre sí. En los países caribeños de habla española la práctica de la religión católica refleja influencias africanas, resultado del comercio de esclavos procedentes de África que se dio hacia esa región. En América Central y en América del Sur las costumbres religiosas de las antiguas civilizaciones precolombinas han ejercido una influencia muy significativa sobre la religión católica.

En lo que se refiere a deportes, gastronomía o convicciones políticas, los grupos de hispanos tienen gustos variados. Por lo general, el deporte favorito de los mexicanos y centroamericanos es el fútbol, mientras que los dominicanos, puertorriqueños y cubanos prefieren el béisbol. El arroz y los frijoles son ingredientes importantes en casi todas las cocinas latinoamericanas, pero el alimento básico de la dieta mexicana es el maíz, y los plátanos lo son de la cocina caribeña. En cuanto a la política, los mexicanos y puertorriqueños tienden a votar a candidatos liberales en las elecciones estatales y nacionales de Estados Unidos, mientras que los cubanos se caracterizan por sus tendencias conservadoras.

Según el censo de 2006, la población residente en Estados Unidos es de 300 millones de habitantes. El mayor incremento de población en los últimos años ha ocurrido en los estados de California, Texas y Florida.

Con información de la Secretaría de Relaciones Exteriores, a continuación se presentan dos tablas que ejemplifican en la actualidad la migración mexicana a los Estados Unidos de América:

Principales destinos de los mexicanos que emigran a los EE. UU.¹⁰	
ESTADO	POBLACION MEXICANA
1 California	8,455,000
2 Texas	5,071,000
3 Illinois	1,144,000
4 Arizona	1,065,000
5 Colorado	450,000
6 Florida	363,000
7 Nuevo México	330,000
8 Washington	329,000
9 Nevada	285,000
10 Georgia	275,000

¹⁰ The Hispanic Population, Censo de los EE.UU. 2006 www.census.gov Consultado el 20 de octubre de 2010

Estados de la República Mexicana con el mayor índice de migración ¹¹
1 Michoacán
2 Jalisco
3 Guanajuato
4 Guerrero
5 Zacatecas
6 Distrito Federal
7 Estado de México
8 Oaxaca
9 Durango
10 Puebla

1.4 SURGIMIENTO Y EVOLUCIÓN DE LA PROTECCIÓN

1.4.1 La Institución Consular y la Institución Diplomática

Si bien las Instituciones Consular y Diplomática que actualmente se conocen son productos de las relaciones formales entre los Estados, y a su vez instrumentos de los mismos para canalizar estas relaciones, sus alcances y funciones contienen analogías y diferencias que las vinculan y las distinguen.

Las relaciones diplomáticas y consulares crean, entre aquellos Estados que las mantienen, obligaciones y facultades de Derecho Internacional que se aplican a través de los órganos formales creados para tal efecto (embajadas y consulados).

¹¹ Secretaría de Relaciones Exteriores. Dirección General de Protección y Asuntos Consulares. Matrículas Consulares expedidas a mexicanos en los EE.UU. 2007

Sin embargo, mientras las relaciones diplomáticas están reguladas por el Derecho Internacional –en los aspectos formales de su establecimiento, desarrollo y extensión, y en su mismo contenido– las relaciones consulares tienen esencialmente un carácter de Derecho Interno, aunque igualmente derivan de principios generales de Derecho Internacional y sus aspectos formales están regulados por sus normas.

Esto se debe a que los efectos jurídicos de los actos que llevan a cabo los órganos consulares en el ejercicio de sus funciones normales tendrán su aplicación principal en el ordenamiento interno de los Estados; es decir, las funciones consulares (como asistir y proteger a sus connacionales, ejecutar en su favor actividades de registro civil y notariales, de auxilio judicial y fiscal, de documentación de mercancías y de vigilancia sanitaria, entre otras). Se efectúan básicamente de conformidad con la legislación interna del Estado al que permanece el cónsul y respetando los límites legales del estado en el que se encuentra acreditado. En cambio, las funciones diplomáticas (representar y proteger en general los intereses de su país y sus nacionales) fundamentalmente tienen su aplicación en el ámbito internacional y sus acciones descansan primordialmente en las normas del Derecho Internacional.¹²

Tanto las funciones diplomáticas como las consulares incluyen labores de protección de los connacionales. Las instancias consulares satisfacen las necesidades de asesoría, asistencia e incluso representación que requieren los ciudadanos de un país en otro, y se reservan la posibilidad de recurrir a las instancias diplomáticas únicamente cuando la actuación a nivel consular ha agotado los recursos a su alcance. La protección consular y la diplomática se encuentran estrechamente vinculadas y forman parte de un concepto único de la actividad de protección que un Estado puede ejercer en favor de sus nacionales cuando se encuentran o tienen intereses en el exterior.

¹² MARESCA, Adolfo. “Diccionario Jurídico Diplomático”, Madrid 1991, pp. 80, 81

Sin embargo, a lo largo de la historia, la protección consular y la protección diplomática no se desarrollaron en una forma paralela, ya que su existencia reflejó en buena medida la evolución misma de la institución consular y la institución diplomática, que no siempre tuvieron un auge simultáneo.

Una vez que el sistema de Estados se establece en Europa, puede hablarse ya del surgimiento de la protección de nacionales en el exterior. Sin embargo, en sus inicios esta actividad tomó formas diferentes a las aceptadas en la actualidad, debido principalmente a la posibilidad del uso de la fuerza para solucionar los conflictos entre países y la falta de una reglamentación específica dentro del Derecho Internacional. En un principio se manejó sólo una noción ambigua del derecho a proteger los intereses de los nacionales de un Estado cuando se encuentran en el territorio de otro, pero no se estableció la distinción que en la actualidad se reconoce entre protección consular y protección diplomática.

De esta manera, el primer tipo de protección que se generaliza con la consolidación de los Estados no es la que ahora se denomina protección diplomática. Aunque no existen indicios de que en un principio haya habido un uso específico de este término, es evidente que la protección a los nacionales era una cuestión a tratar por el Estado, y a través de sus representantes diplomáticos y no consulares; pues no solamente se trataba de administrar justicia directamente a los ciudadanos que se encontraban en el exterior, sino más bien de reclamar en caso de que un daño ocurrido en el extranjero no les hubiese sido justamente reparado.¹³

Sin embargo, los medios diplomáticos no eran los únicos a los que tenían acceso los Estados para solucionar sus diferencias, ni tampoco para lograr que una reclamación fuese debidamente atendida; también podían proteger los intereses de sus nacionales en el exterior, a través del uso directo de la fuerza.

¹³MARESCA, Adolfo. "Las Relaciones Consulares", Madrid 1984, pp. 39, 40

Resulta importante destacar la frecuencia con que en un principio se vinculó el uso de la fuerza con la actividad de protección. No obstante, a nivel conceptual no se llevó a separar formalmente la protección por medios diplomáticos de la protección a través del uso de fuerza. Simplemente se reconoció el derecho de proteger los intereses de los nacionales en el exterior. Esta falta de claridad propició que al presentarse reclamaciones por la vía diplomática, no se respetara cabalmente el principio de la soberanía territorial de los Estados, pues en no pocas ocasiones se solicitó la satisfacción de los reclamos de connacionales, independientemente de lo que establecían las leyes o la práctica locales en relación con la demanda específica y, muchas veces, sin que sus compatriotas hubiesen intentado solucionar su problema a través de las instancias locales correspondientes.

Lo anterior conjuntó a la práctica de lo que podía denominarse “protección diplomática arrogante”, generalmente ejercidas por países poderosos frente a los más débiles, de manera que se determinaron por existir tratamientos prácticamente privilegiados para sus nacionales en estos últimos países.

“Los extranjeros residentes en los países de menor desarrollo, en lugar de ocurrir a las leyes y tribunales locales para cualquier reclamación, preferían utilizar el conducto diplomático, que les garantizaba un régimen de privilegio con respecto a los nativos, y rehusaban arrogantemente sujetarse a las disposiciones internas”.¹⁴

Una vez explicado lo anterior y que continuará en el siguiente capítulo, en donde se explicará la responsabilidad del Estado en el ejercicio de la protección a nacionales, cabe señalar que para la puesta en práctica de ésta, los Departamentos de Asuntos Exteriores, es decir, las oficinas gubernamentales que se fueron creando para ocuparse de las relaciones con otros países se

¹⁴ SEPÚLVEDA, César. “El Derecho de Gentes y la Organización Internacional en los umbrales del S. XXI”. FCE México, 2000 p.181

denominaron por lo general ministerios, departamentos y en algunos casos secretarías de asuntos exteriores o extranjeros.

En Latinoamérica, actualmente se suelen llamar secretarías de relaciones exteriores. Están dirigidas por un ministro o secretario de relaciones exteriores. En los sistemas democráticos, el Secretario es siempre un cargo político nombrado por el jefe del Ejecutivo. Basándose en los conocimientos de la Secretaría y de sus oficinas en el extranjero, de esta forma el Secretario asesora al jefe de Estado en asuntos de política exterior, ayuda a formular y a coordinar esta política. También se involucra de una forma directa en las negociaciones con otros Estados. Un pequeño número de subsecretarios y otros funcionarios escogidos según criterios políticos ayudan en la dirección de la política exterior, que incluye la defensa de los intereses nacionales, que incluye también la defensa de sus ciudadanos.

Las Secretarías de Relaciones Exteriores se suelen dividir en secciones geográficas y funcionales. Como el caso que nos ocupa: México. Las primeras consisten en oficinas para las principales áreas geográficas, con subdivisiones más detalladas hasta llegar a la ubicación de Representaciones Consulares. Los funcionarios asignados para la ejecución de esta función del Ejecutivo en muchos casos son diplomáticos de carrera que se especializan en diferentes aspectos del país asignado. De esta forma las oficinas del Gobierno de México se ocupa de problemas que se adaptan a la clasificación por áreas: comercio, organizaciones internacionales, relaciones políticas, asuntos consulares, información para ciudadanos mexicanos en el extranjero, expedición de pasaportes y visados, etc. La coordinación entre secciones supone un trabajo de coordinación complejo.

Las Representaciones en el exterior también tienen una sección administrativa encargada de gestionar la oficina: temas internos como asignación de presupuestos, selección de personal, gestión, formación y tareas logísticas.

En el caso de una embajada, ésta se divide en varias secciones que observan, informan y se ocupan de las cuestiones que tienen asignadas. La mayor parte relaciones políticas, comerciales, informativas, culturales y económicas, aunque existen Secciones Consulares en todas y cada una de las Embajadas de México en el extranjero.

Las actividades de una Embajada incluyen tareas tales como la negociación de cuestiones de gran importancia política, el informe y análisis de sucesos importantes en el país anfitrión, el intercambio de estudiantes, la organización de exposiciones sobre la vida en su país de origen y la expedición de visados a extranjeros que desean visitar nuestro país.

Por otra parte, los consulados de México en el extranjero, además de sus labores comerciales, políticas y culturales, también asumen tareas encomendadas por el Gobierno de México. Si bien dentro de los servicios consulares se encuentran las relaciones económicas y comerciales entre naciones; estas labores diplomáticas quedan a consideración de la Representación ya que se ven actos en su mayoría consulares, que serán explicadas más adelante. Estas relaciones que se mantenían estrictamente separadas porque los primeros teóricos consideraban que los intereses nacionales no debían estar viciados por asuntos comerciales privados. Por eso existían dos servicios diferentes: el diplomático y el consular. Los principales países combinan hoy ambos servicios y existe un sólo cuerpo de funcionarios civiles profesionales para ambas áreas.¹⁵

¹⁵ XILOTL RAMÍREZ, Ramón. *Op. Cit.* p. 245

El trabajo consular incluye tareas muy variadas. En una Representación Consular se realizan, aparte de actos comerciales y económicos, acciones de Protección Consular, Documentación a mexicanos, Registro Civil, Actos Notariales, también se expiden certificados de nacimiento, de defunción y de matrimonio a los ciudadanos nacionales en tránsito o que residen en el país extranjero, entre otros. Los funcionarios consulares se ocupan también del transporte, ayudan a sus compatriotas cuando éstos viajan por negocios o turismo e informan sobre las condiciones de la economía y de los negocios en el país extranjero. Estas actividades se realizan en los consulados situados en las principales ciudades del extranjero con las que las relaciones son prioritarias para México.

Hoy en día la mayoría de los países emplea funcionarios de carrera seleccionados para trabajar en sus servicios exteriores. Sin embargo, en el pasado, el personal de los servicios exteriores era asignado por una decisión política, muchas veces entre familias nobles o ricas que podían pagar los gastos considerables que conllevaba esta vida.

No obstante, se debe admitir que muchas naciones encargan a ciudadanos distinguidos misiones como Embajadores o Cónsules; suelen ser personas que han destacado en campos como los negocios, el derecho, la política o la academia, aunque los funcionarios de carrera deberán ser los más numerosos.

1.4.2 Puesta en práctica de la Protección Consular

Una vez explicada la migración como componente fundamental en el presente estudio, nos damos cuenta que, hoy en día, en el mundo están muy requeridos programas de apoyo a personas y familias y que ofrezcan los Gobiernos, ya sea a nivel local, regional o nacional aunque, la amplitud y disponibilidad de los mismos varía según cada país, prestando ayudas para

asistencia de distintas necesidades. No quitemos del reflector que esta asistencia también requiere de una ayuda económica, la cual es aportada por los gobiernos de los países. En nuestro caso la Secretaría de Hacienda proporciona parte del Presupuesto Federal a las labores de Protección Consular que la Secretaría de Relaciones Exteriores presta a nacionales mexicanos en el extranjero, a través de la Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior.

De tal forma, la Secretaría de Relaciones Exteriores, a través de sus Embajadas y Oficinas Consulares, vigila y protege los derechos e intereses de sus nacionales en el extranjero, dando especial atención a asistir y aconsejar a nuestros compatriotas en sus relaciones con las autoridades del país en donde se encuentren.

Así, entre las diversas gestiones que se realizan, destacan:

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.

- 1.- Brindar asistencia consular.
- 2.- Apoyar en caso de daños y perjuicios indebidos en sus personas o intereses.
- 3.- Auxiliar e intervenir en su favor ante injusticias o arbitrariedades por parte de autoridades extranjeras.¹⁶

¹⁶ <http://www.sre.gob.mx/index.php/tramites-y-servicios/asistencia-y-proteccion-consular> Consultado el 10 de enero de 2011

CAPÍTULO II

2 LA PROTECCIÓN CONSULAR

Durante el presente capítulo, se detallarán las responsabilidades que el Estado debe cumplir para brindar cobijo a sus connacionales, puntualizando los actos que los tres Poderes del Estado deben llevar a cabo, a fin de que la Protección Consular se realice de manera puntual y jurídicamente sustentada. Asimismo, se describirán los actos de particulares, así como los instrumentos con los que éstos cuentan para obtener la Protección y la Asistencia Consular pretendida.

2.1 Responsabilidad Internacional del Estado

Desde inicios del siglo XX los autores europeos y norteamericanos del derecho internacional comenzaron a tratar el tema de la protección a partir de su contraparte: el principio de responsabilidad internacional del Estado.¹⁷ Esto no fue porque no se reconociese el derecho de los Estados a proteger a sus nacionales e intereses en el exterior, solo que dados los ataques y el desprestigio debido a prácticas abusivas por algunas naciones promovieron el énfasis en la determinación de la responsabilidad internacional del Estado por los daños que en su jurisdicción internacional fuesen ocasionados a los extranjeros y sus intereses. De esta manera, al asegurar la responsabilidad de un Estado, se consolidaba también la posibilidad de reclamo de otro Estado y esto finalmente afirmaba la vigencia del derecho de protección.

El concepto de responsabilidad del Estado se encuentra establecido actualmente tanto en la teoría como en la práctica, de manera que sólo a partir de él puede explicarse el ejercicio de la protección a nacionales en el exterior por parte del Estado.

¹⁷ XILOTL RAMÍREZ, Ramón. *Op. Cit.* p. 295

La responsabilidad internacional es una institución jurídica del Derecho Internacional Público, que implica que todo Estado al que sea imputable en un acto del Derecho Internacional estime ilícito, debe una reparación al Estado en cuyo perjuicio se haya realizado dicho acto. La responsabilidad internacional puede configurarse tanto por la lesión directa de los derechos de un Estado, como por un acto u omisión ilegal que cause daños a un extranjero y, en este último caso, la responsabilidad es ante el Estado del cual el extranjero es nacional.

Por otra parte, si bien la responsabilidad internacional es una institución jurídica reconocida por el Derecho Internacional y los miembros de la comunidad mundial, su conformación es básicamente de tipo consuetudinario, pues la Organización de las Naciones Unidas no ha concluido sus trabajos de codificación de las normas correspondientes. Por lo tanto, la base de la aplicación de la responsabilidad internacional es la costumbre y, para conformarla, ha sido muy importante la jurisprudencia internacional.¹⁸

La responsabilidad internacional puede ser directa e indirecta. La primera existe cuando es el propio Estado el que ha faltado a sus obligaciones internacionales. La segunda surge cuando un Estado asume la responsabilidad de una violación del derecho internacional cometida por otro Estado al cual se encuentra unido por un vínculo jurídico especial, como en el caso del Estado federal, del Estado protector o del Estado mandatario. Sin embargo, tal distribución carece de sentido, pues la separación de ambos conceptos “podría ser importante como materia procesal, pero no tiene la menor relevancia para establecer las normas esenciales de la responsabilidad y carece además de consecuencias prácticas”.¹⁹

¹⁸ GÓMEZ ARNAU, *Remedios*. “México y la protección de sus nacionales en Estados Unidos”. UNAM, Centro de Investigaciones sobre Estados Unidos de América. México. 1995 p. 185

¹⁹ SEPÚLVEDA, César. “*Derecho Internacional*”. Porrúa. México, 1998. p. 281

Se han identificado varias teorías que tratan de explicar los fundamentos de la responsabilidad internacional: *la teoría de la falta; la teoría del riesgo o de la responsabilidad objetiva; o la teoría ecléctica*.

La teoría de la falta, formulada inicialmente por Hugo Grocio, explica que no es suficiente que un hecho sea contrario a una obligación internacional para engendrar la responsabilidad internacional del Estado que ha cometido este hecho, sino que además, el mismo ha de constituir una falta; es decir, haberse realizado con dolo o negligencia.

La teoría del riesgo o de la responsabilidad objetiva, sostenida por Anzilotti, menciona que la responsabilidad del Estado tiene un carácter puramente objetivo, en el que no interviene la noción subjetiva de falta. De acuerdo con esta teoría, la responsabilidad sólo se funda en la relación de causalidad existente entre la actividad del Estado y el hecho contrario al Derecho Internacional.²⁰

Por supuesto que también autores como Charles Rousseau indican que la teoría del riesgo es más acorde con el verdadero fundamento de la responsabilidad internacional, que “estriba el mantener la seguridad de las relaciones internacionales, la que rápidamente se convertiría en ilusoria si un Estado pudiera sustraerse de la responsabilidad de los actos realizados por sus funcionarios, alegando que tales actos no fueran cometidos con dolo, con malicia o con una intención ilícita”.²¹

Otros teóricos del Derecho Internacional presentan la tercera teoría, denominada *ecléctica*, que admite las dos naciones simultáneamente, colocando en primer lugar la idea de riesgo, y admitiendo la de falta sólo para las

²⁰ XILOTL RAMÍREZ, Ramón. *Op. Cit.* p. 247

²¹ ROUSSEAU, Charles. “Derecho Internacional Público”. Ariel. Barcelona, 1991. p. 321

infracciones que se hayan configurado por una omisión, como por ejemplo, cuando un Estado no ha actuado con la debida diligencia para reparar una falta.

Charles Rousseau, por su parte es muy enfático al señalar que el único fundamento de la responsabilidad internacional se halla en la infracción de una norma del Derecho Internacional y que esta solución es la que prevalece tanto en la doctrina como en la práctica.

Actualmente los elementos esenciales, para el establecimiento de la responsabilidad internacional podrían resumirse en:

Que existía un acto u omisión que viole una obligación establecida por una regla de derecho internacional vigente entre el Estado responsable del acto u omisión y el Estado perjudicado por dicho acto u Omisión.

Que este acto ilícito sea imputable al Estado como una persona jurídica.

Que se haya producido un perjuicio o un daño como consecuencia de este acto ilícito.

Aunque cabe señalar que pueden existir casos en los que se produzcan actos que causen perjuicios, pero que sean justificables, como cuando el acto se realiza con consentimiento del Estado que pueda resultar perjudicado, cuando el acto se efectúa en legítima defensa, o cuando es el resultado de la aplicación de una sanción autorizada por el Derecho Internacional.

Como lo menciono en el párrafo anterior, uno de los elementos esenciales para determinar la responsabilidad internacional, es que el acto ilícito sea imputable al Estado como una persona jurídica. Asimismo, el Estado puede ser

responsable para actos cometidos por particulares dentro de su jurisdicción territorial; y además, de la responsabilidad en caso de guerra civil.²²

2.1.1 Responsabilidad por actos legislativos

La responsabilidad por actos de los órganos legislativos puede ser por acción, como en el caso de promulgar una ley contraria a las obligaciones internacionales del Estado; o por omisión, como por ejemplo cuando el órgano legislativo no indica las leyes necesarias para el cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado o cuando no deroga una ley contraria a dichas obligaciones.

Se considera responsabilidad por acción cuando la ley que se promulga causa daño directo a un Estado y su mera aprobación puede servir de base para una queja. Sin embargo, en el caso de daños causados a extranjeros, la sola promulgación de la ley no crea, necesariamente, la responsabilidad del Estado. En general, únicamente tiene lugar el daño que ocasione la responsabilidad cuando la ley se aplica al extranjero.

La responsabilidad por omisión consiste en la responsabilidad internacional por dejar de aprobar una legislación, tan sólo en los casos en que se dispone específicamente que se hayan de aprobar leyes especiales como el único medio para cumplir una obligación contenida en un tratado.

Es importante aclarar que “la responsabilidad del Estado a consecuencia de sus actos legislativos se extiende igualmente a los actos constitucionales, con base en la superioridad que se le confiere al Derecho Internacional sobre el Derecho Interno”.²³ Sin embargo y probablemente, en teoría tal afirmación quizá no tenga objeción, pero en la práctica, puede resultar difícil de sostener, a

²² ARELLANO GARCÍA, Carlos. “Derecho Internacional Público”. Porrúa. México. 1993. p.197

²³ ROUSSEAU, Charles. *Op cit.* p. 322

menos que la disposición constitucional de que se trate haya sido expedida con posterioridad a una obligación internacional del Estado, contenida en un tratado firmado y ratificado por el mismo, y que se encuentre en vigor.

2.1.2 Responsabilidad por actos ejecutivos o administrativos

En este caso, se considera que se engendra responsabilidad internacional a cargo del Estado por conducta ilícita del órgano administrativo. Generalmente éste órgano es el Poder Ejecutivo, representado internacionalmente por el Jefe del Estado, por el Secretario de Relaciones Exteriores o por un Agente Diplomático, Consular o por otro funcionario del Poder Ejecutivo que realizan funciones internacionales; y que cualquiera de ellos puede, por la comisión de actos contrarios al Derecho Internacional, ocasionar la responsabilidad de su Estado. Así mismo, agentes o funcionarios del Poder Ejecutivo que realicen funciones internas con repercusión internacional (como en el caso de las autoridades que tienen tratos con los extranjeros), pueden engendrar tal responsabilidad.²⁴

Tanto en el caso de los agentes que realizan funciones internacionales como en el que efectúan funciones internas con repercusión internacional, la práctica de los Estados ha establecido la existencia de responsabilidad internacional del Estado, aunque los actos cometidos por los mencionados agentes, se haya efectuado fuera de los límites de su competencia o contrariamente a las instrucciones recibidas.

Ahora bien, el factor que se convierte en decisivo es, determinar si el agente de que se trata, aunque actúe más allá su competencia o de las órdenes recibidas, aparente ante otros tener la condición de órgano del Estado al realizar actos en el curso normal de sus funciones o atribuciones oficiales. Es necesario, además, que su actuación no sea ajena a sus funciones, como para que la parte

²⁴ XILOTL RAMÍREZ, Ramón. *Op. Cit.* p. 312

perjudicada pueda razonablemente eludir el perjuicio. Por ello es útil enfatizar que no existe responsabilidad directa del Estado cuando el agente no ejercita ninguna de sus funciones o atribuciones oficiales, ni trata de establecer alguna relación ostensible entre su acción y su cargo oficial. Sin embargo, sí puede incurrir en responsabilidad por falta de represión del acto ilícito de su agente.

En resumen, podría decirse que, para establecer la responsabilidad internacional del Estado por actos cometidos por sus agentes ejecutivos o administrativos, se debe determinar si tales agentes realizaron actos contrarios al propio derecho interno del Estado, que haya perjudicado a un extranjero; o bien si ha violado directamente una obligación internacional del estado, y ello ocasiona daños a otro estado.

2.1.3 Responsabilidad por actos judiciales

Los órganos del poder judicial de un Estado también pueden hacerlo incurrir en responsabilidad internacional si cometen actos contrarios a las obligaciones internacionales del mismo. En este sentido se apunta que la independencia del Poder Judicial, como principio fundamental del Derecho Constitucional, no tiene trascendencia en el Derecho Internacional.²⁵

Durante la Conferencia que intentaba codificar las normas relativas de la responsabilidad internacional, efectuada en La Haya en 1930, se reconoció expresamente la existencia de la responsabilidad de los Estados por las sentencias emitidas por sus órganos judiciales que resulten contrarias al Derecho Internacional. Sin embargo, todos los representantes presentes en dicha conferencia estuvieron de acuerdo y para comprometerse a esta responsabilidad, deberá existir un elemento de mala fe, es decir, ser evidente que el tribunal haya fallado con parcialidad, por fraude o por presiones externas;

²⁵ MARESCA, Adolfo. "Diccionario Jurídico Diplomático", Madrid 1991, p. 124

o la sentencia debe ser tal que ningún tribunal decente la hubiera pronunciado; configurándose así lo que se ha llamado una denegación de justicia.

Lo anterior significa que el Estado no es responsable de algún error judicial cometido por sus tribunales, cuando éste haya sido cometido de buena fe, ya que la del Derecho Internacional –con base en la independencia y soberanía del estado– deja a las jurisdicciones nacionales el cuidado de interpretar las leyes internas y, salvo en los casos mencionados, sus resoluciones no pueden ser revisadas con una jurisdicción internacional.²⁶

Debe señalarse además que el Estado incurre en una responsabilidad internacional no sólo como resultado de las sentencias emitidas por sus órganos judiciales, sino también a consecuencia de un procedimiento judicial defectuoso, a lo que igualmente puede denominarse denegación de justicia. De esta manera, existirá responsabilidad por negársele al extranjero acudir a los tribunales nacionales para obtener justicia; por la negativa de un tribunal de dictar sentencia en un caso en que se encuentre involucrado un extranjero; o por cualquier retraso o entorpecimiento inexcusable en la administración de justicia cuando el extranjero es demandante.

En sentido inverso, también puede darse por la insólita prisa en juzgar a un extranjero; por la condena de un extranjero por parte de un tribunal excepcional o por la no ejecución de una sentencia judicial dictada a favor de un extranjero.

2.1.4 Responsabilidad por actos de particulares

Dentro del territorio de un Estado, los individuos también pueden realizar actos que afecten adversamente los derechos de otros Estados, tales como delitos contra los soberanos o representantes extranjeros, o daños contra la

²⁶ XILOTL RAMÍREZ, Ramón. *Op. Cit.* p. 315

persona o bienes de los extranjeros, siendo este punto medular en esta investigación, ya que es de aquí donde se desprende la práctica de la asistencia consular a los connacionales.²⁷

Durante la conferencia de La Haya de 1930, se aclaró la manera como el Estado puede tener responsabilidad, al proclamar únicamente que la responsabilidad del Estado no resulte comprometida por los actos de las personas privadas, sino únicamente por dejar de cumplir sus deberes internacionales de impedir el acto ilícito, o de detener al ofensor y someterlo a la justicia.

Esta responsabilidad se deriva del deber del Estado de asegurar el mantenimiento del orden público en su territorio. El hecho generador de la responsabilidad reside en el incumplimiento del Estado de esta obligación primordial y no en el acto del individuo. En este sentido, el deber del Estado es doble, ya que consiste en el deber de prevenir, en lo posible, la perpetración de actos ilegítimos y, en su caso, debe proteger a los extranjeros amenazados de ellos. Por cuanto a lo segundo, el Estado se haya obligado a hacer lo posible para castigar a los autores del daño a un extranjero y asegurar una reparación a las víctimas. Puede surgir responsabilidad: por la negativa de perseguir a los culpables; por la negativa de juzgarlos; por la negativa de castigarlos; por la negligencia de la vigilancia; por la concesión prematura del indulto o amnesia de los culpables.

2.1.5 Responsabilidad en caso de guerra civil

Como ya se había mencionado, la cuestión de los daños sufridos por extranjeros en el transcurso de una guerra civil, produjo serias discusiones, principalmente durante los siglos XIX y principios del XX. Varios Estados presentaron reclamaciones importantes a otros afectados por insurrecciones y

²⁷ XILOTL RAMÍREZ, Ramón. *Op. Cit.* p. 316

guerras civiles especialmente en América Latina, y algunas se apoyaron incluso en las fuerzas.

Como consecuencia de lo anterior, varios Estados latinoamericanos, promulgaron leyes que excluían su responsabilidad por tales acontecimientos (por ejemplo la Cláusula Calvo); lo que suscitó controversia doctrinal, apareciendo autores que apoyaban el surgimiento de responsabilidad y otros que lo negaban. Pese a esto, los laudos arbitrales han sido casi unánimes en mantener el principio de la no responsabilidad por los actos de grupos de revolucionarios o insurrectos, que se han descrito como “cierto grupo de hombres que provisional o permanentemente han escapado a los poderes de las autoridades”.²⁸ Existen responsabilidades tan sólo si se alega y se prueba que las autoridades gubernamentales no actuaron con la diligencia debida para impedir que los revolucionarios causaran daños.

2.1.6 Agotamiento de recursos locales

En los puntos anteriores, se detallaron los motivos por los que se puede señalar la responsabilidad internacional del Estado. Sin embargo, estos diferentes tipos, en el caso de daños a extranjeros –y no en el de perjuicios ocasionados directamente a un Estado–, sólo pueden establecerla formalmente y puede haber lugar entonces a una reclamación diplomática, después de haber agotado todos los recursos locales disponibles para remediar el daño. Esto se aplica tanto en el caso de actos cometidos por los actos del Estado, sean estos legislativos, ejecutivos o judiciales, como en el caso de actos cometidos por particulares, a condición, por supuesto, de que tales recursos efectivamente existan y estén a disposición de extranjeros. Dentro de esta regla de acontecimientos de los recursos locales excluimos los perjuicios ocasionados directamente a un Estado, como sería la violación a un tratado, porque las

²⁸ GÓMEZ ARNAU, *Remedios. Op cit.* p. 221

violaciones del Derecho Internacional no pueden someterse a la adjudicación de los tribunales nacionales del Estado ofensor.

El agotamiento de los recursos locales es una vieja regla reconocida por el Derecho Internacional, que se encuentra estrechamente vinculada al concepto de negación de justicia, pues ésta no puede establecer si no se ha cumplido previamente con la mencionada regla. Así, en la actualidad, se acepta que una declaración de responsabilidad internacional, se haga sólo si el extranjero lesionado acudió al agotamiento de los recursos locales y si en dicho proceso hubo denegación de justicia. De lo contrario, los Estados suelen conformarse con la justicia que se imparte para todos los miembros de la población del Estado donde se encuentre su nacional.

De acuerdo con la *regla del agotamiento de los recursos locales*, su alcance incluye no sólo el sometimiento de la queja a los tribunales regulares, sino a todas las autoridades locales que tengan los medios de proporcionar una reparación efectiva y adecuada, aceptable en el plano internacional.

Debe recurrirse “a la totalidad del sistema de protección jurídica, según se encuentre establecido en el cuerpo del derecho interno, sin diferenciar entre recursos ordinarios y extraordinarios... (puesto que)... el punto decisivo no es el carácter ordinario o extraordinario de un recurso legal, sino si éste ofrece o no la responsabilidad de un medio efectivo y suficiente reparación”.²⁹

Así mismo, el autor de esta idea, indica que en reciente jurisprudencia arbitral se ha decidido que, “para agotar los recursos locales, el reclamante privado tiene que presentar ante los tribunales locales todo el material que razonablemente esté disponible y que pueda ser esencial para tener éxito en el caso. Cuando la parte reclamante haya dejado, en cualquier forma, de aducir los argumentos necesarios o de presentar las pruebas que sean esenciales a su

²⁹ SORENSEN, Max. “*Manual del Derecho Internacional Público*”. FCE. México. 1993. p. 540

caso, el Estado demandado puede alegar que los recursos locales no han sido agotados”.³⁰

Por otro lado, si el extranjero deja de entablar procedimientos o de apelar dentro del tiempo requerido del mal alegado y, por consiguiente, tiene una decisión procesal adversa, no ha cumplido lo que debía para obtener justicia del Estado demandado y ésta, por lo tanto, inmediato de hacer que un caso se oiga y se decida por un tribunal internacional.

En cuanto al concepto de negación de justicia, cabe mencionar que en la Conferencia de La Haya en 1930, cuando se trató de codificar una definición del mismo se convino en que significaría: “que, de una manera incompatible con las obligaciones internacionales del Estado, el extranjero ha sido obstaculizado por las autoridades judiciales en el ejercicio de su derecho a comparecer ante los tribunales, o su proceso ha empezado con obstáculos inexcusables o demoras que implican la denegación de justicia y que además de incluir la negativa de acceso a los tribunales y los obstáculos y demoras inexcusables en su proceso, abarca también la emisión de un fallo manifestadamente injusto. Por tal motivo, se le llama denegación de justicia a la negativa de dar acceso a los extranjeros a la justicia local”.³¹

Al parecer, tal definición refleja mejor lo que actualmente quiere significarse por denegación de justicia otro autor lo define más claramente, o directamente relacionado con la práctica, cuando “es una falta en la administración de justicia doméstica hacia un extranjero...; el fracaso en proporcionar al extranjero el mismo remedio que se proporciona al nacional, cuando tal recurso está a su disposición”.³²

³⁰ *Ibíd*em p. 543

³¹ ARELLANO GARCÍA, Carlos. *Op cit.* p. 199

³² SEPÚLVEDA, César. *Op cit.* p. 295

Sin embargo, estas definiciones no son suficientes para impedir que hablando de casos específicos, surjan diferencias de interpretación respecto a lo que pueda considerarse como injusto, pues tal calificación puede incluso ser subjetiva, lo más conveniente es pedir siempre la denegación de justicia a un extranjero, por los valores locales, es decir, partir de que habrá responsabilidad de un Estado por denegación de justicia, cuando falle en proporcionar a un extranjero todos los beneficios que su organización judicial, considerada como un todo, concede a sus propios ciudadanos.

Así pues, para considerar que un fallo ha sido plenamente injusto, habría que compararlo con otros fallos emitidos en casos similares a nacionales del país en donde el extranjero ha sido juzgado, práctica usual actualmente llevada a cabo en los Estados Unidos en casos de 'alto impacto' social; y aunque ello no sería suficiente para evitar entrar en discusiones como la soberanía de los Estados, al menos permitiría partir de bases más objetivas para considerar la injusticia de un fallo.

2.1.7 Efectos de la responsabilidad internacional

Un principio fundamental de la jurisprudencia internacional es el que, de la consecuencia esencial de la responsabilidad internacional es la obligación de reparar que pesa sobre el Estado responsable. Siendo la reparación, el término genérico que describe los diferentes métodos a disposición del Estado para cumplir su responsabilidad y que puede ser la restitución, la indemnización y por ende la satisfacción. La Corte Permanentemente de Arbitraje ha declarado que la restitución en especie es la forma normal de reparación y su propósito es restablecer la situación que hubiera existido de no haber ocurrido el acto u omisión ilícitos, mediante el cumplimiento de la obligación que el estado dejó de cumplir o la revocación del acto ilícito.

Por su parte, según lo que la corte permanente de Justicia Internacional ha declarado, la indemnización presupone el pago de una cantidad correspondiente al valor que tendría la restitución en especie. De acuerdo con los laudos contemporáneos, ésta indemnización se aplica tanto para daños directos como indirectos, siempre y cuando éstos últimos tengan una conexión evidente con el acto ilícito.

La satisfacción es la forma de reparación adecuada para los casos de daño moral a la personalidad del Estado; es decir, cuando no existe un perjuicio material. Anteriormente se cometieron abusos en las exigencias de satisfacción, al pedirse por ejemplo al Estado, la designación de enviados especiales para el rendimiento de honores saludando a la bandera del estado ofendido. En el derecho y la práctica contemporáneos, las formas de satisfacción se circunscriben a la presentación oficial de pesar y excusas, al castigo de funcionarios culpables de menor categoría y, especialmente, al reconocimiento formal del carácter ilícito del acto.

Por lo que se refiere a la amplitud de la reparación, la víctima ha de quedar en el mismo estado en el que se encontraría si el acto perjudicial no se hubiese producido. Dentro de lo posible, la reparación debe ser idéntica al perjuicio. Así pues, la reparación debe cubrir todo el perjuicio y compensarlo en su integridad, sin llegar a ser mayor que aquel, ya que se entiende que el acto ilícito no puede ser fuente de enriquecimiento para la víctima.

2.2 INSTRUMENTOS PARA LA PUESTA EN PRÁCTICA DE LA PROTECCIÓN CONSULAR.

2.2.1 El derecho consular mexicano derivado de las convenciones.

De conformidad con el artículo 133 de nuestra Constitución Política, todos los tratados que celebre el Presidente de la República, con aprobación del

Senado, y que estén de acuerdo con la propia Constitución, serán la Ley Suprema de toda la Unión; por consiguiente, los jueces de cada entidad federativa se ajustarán a los mismos a pesar de las disposiciones que en contrario pudiera haber en las leyes locales. México tiene celebrados, en materia consular, dos tratados multilaterales: el panamericano y el mundial, y obviamente, los bilaterales. Todos están vigentes y por consiguiente obligan a su observancia y benefician en la forma pactada.

No dejamos de mencionar que México ha suscrito múltiples tratados de amistad, navegación y comercio en los que se incluyen algunas cláusulas consulares, pero aquí mencionaremos específicamente las convenciones que versan completamente sobre las relaciones consulares.

2.2.2 Tratados multilaterales

Las convenciones multilaterales de las que México forma parte son:

La Convención sobre Agentes Consulares, firmada el 20 de Febrero de 1928, en La Habana, Cuba, aprobada por la Cámara de Senadores el 23 de Octubre del siguiente año y depositando el instrumento de ratificación ante la Unión Panamericana en Washington, D.C., con fecha 26 de Diciembre de 1929.

La Convención de Viena sobre las Relaciones Consulares, firmada en dicha ciudad el 7 de Octubre de 1963, con una reserva³³, aprobada por el

³³ **RESERVA del Representante Plenipotenciario de México, al firmar la Convención de Viena sobre relaciones consulares, el 7 de octubre de 1963:** "México no acepta la parte del artículo 31, párrafo 4 de la misma, que se refiere al derecho de expropiación de los locales consulares, fundamentalmente porque 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 Estados 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."

Senado, el 24 de Diciembre de 1964 y publicado su Decreto de promulgación el Diario Oficial de la Federación del 11 de Septiembre de 1968.

La Convención sobre Agentes Consulares se adoptó en la Sexta Conferencia Panamericana y es la Primera Convención Consular que México celebró y en la misma se toma como objeto central de Agente Consular, o sea, a la persona física enviada con dicho carácter a otro Estado. La segunda Convención Multilateral supera el concepto personalista del Cónsul para referirse a las Relaciones Consulares, como una manera de entendimiento y de amistad entre los Estados, dando primordialidad a la institución denominada Oficina Consular. En esta Convención ya no se habla de un Agente Consular como ejecutor de las funciones consulares sino del pequeño organismo: *oficina consular*, que ejerce la representatividad en el país receptor.

Los países firmantes de la Convención de la Habana, son: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos de América, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Uruguay, y Venezuela; y a excepción de Argentina, Bolivia, Costa Rica, Guatemala y Venezuela que no la ratificaron, está vigente entre el resto de firmantes. Esta Convención, además de demostrar la inquietud jurídica internacional, que existe en América, se anticipó por más de tres décadas a la Convención de Viena. En su artículo 24 previene que la misma no evita los compromisos consulares adquiridos por los Estados contratantes con anterioridad a la fecha de su entrada en vigor.

Por su parte, la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares actualmente tiene como parte a casi la totalidad de los Estados en el mundo.

Los Estados Parte en la Convención Consular Mundial son los siguientes: Albania, Alemania, Argelia, Andorra, Angola, Antigua y Barbuda, Argentina, Armenia, Australia, Austria, Azerbaiyán, Bahamas, Bahrein, Bangladesh,

Barbados, Bielorrusia, Bélgica, Belice, Benín, Bután, Bolivia, Bosnia y Herzegovina, Botsuana, Brasil, Bulgaria, Burkina Faso, Camboya, Camerún, Canadá, Cabo Verde, República Centro Africana, Chile, China, Colombia, Congo, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Croacia, Cuba, Chipre, República Checa, República Popular Democrática de Corea, República Democrática del Congo, Dinamarca, Djibouti, Dominica, República Dominicana, Ecuador, Egipto, El Salvador, Emiratos Árabes Unidos, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos de América, Guinea Ecuatorial, Eritrea, Estonia, Fiji, Finlandia, Francia, Gabón, Georgia, Ghana, Grecia, Granada, Guatemala, Guinea, Guyana, Haití, Honduras, Hungría, Islandia, Islas Marshall, India, Indonesia, Irán, Iraq, Irlanda, Israel, Italia, Jamaica, Japón, Jordania, Kazakstán, Kenia, Kiribati, Kuwait, Kyrgyzstán, Laos, Letonia, Líbano, Lesoto, Liberia, Libia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Madagascar, Malawi, Malasia, Maldivas, Mali, Malta, Mauritania, Mauricio, México, Micronesia, Mónaco, Mongolia, Montenegro, Marruecos, Mozambique, Myanmar, Namibia, Nepal, Nueva Zelandia, Nicaragua, Níger, Nigeria, Noruega, Omán, Países Bajos, Pakistán, Panamá, Papúa Nueva Guinea, Paraguay, Perú, Filipinas, Polonia, Portugal, Qatar, Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República de Corea, República de Macedonia, República de Moldavia, Rumania, Rusia, Ruanda, Samoa, Santo Tomás y Príncipe, Arabia Saudita, Senegal, Serbia, Seychelles, Singapur, Somalia, Sudáfrica, Sri Lanka, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Sudan, Surinam, Suecia, Suiza, Siria, Tayikistán, Tailandia, Timor del Este, Togo, Tonga, Trinidad y Tobago, Túnez, Turquía, Turkmenistán, Tuvalu, Tanzania, Ucrania, Uruguay, Uzbekistán, Vanuatu, Venezuela, Vietnam, Yemen y Zimbabue.

Como podrá advertirse, México y buena parte de los Estados del Continente Americano son parte de ambos tratados multilaterales, de lo que podría suponerse erróneamente, de acuerdo con el principio de que “los últimos acuerdos modifican a los primeros”, que dichos Estados revocan el tratado consular panamericano. Sin embargo, el artículo 73, fracción I de la Convención

de Viena determinó que las disposiciones de dicha Convención no afectaría a otros Acuerdos Internacionales en vigor entre las partes firmantes; y aún más, en la fracción II del artículo citado se previó que la Convención de Viena no impide que los Estados en lo futuro concierten acuerdos internacionales que confirmen, completen, extiendan o amplíen sus disposiciones, es decir, afectará lo que sobrevenga pero no lo que antecede.

Podría distinguirse que de acuerdo al texto de la Convención de Viena es un acuerdo internacional y no convención o tratado internacional, por lo que no podrían celebrarse otros tratados; sin embargo, todo tratado es un acuerdo internacional. Ahora bien, los métodos previstos para terminar los efectos de un tratado internacional no proveen el caso de la novación, siendo lo usual la denuncia o el acuerdo de terminación, por lo que la Convención de Agentes Consulares de La Habana de 1928 no está afectada por la Convención de Viena ni están tampoco afectados los tratados bilaterales que México había celebrado anticipándolos. En resumen, la Convención de La Habana rige para el futuro, a partir de 1928, afectando a los tratados posteriores, pero no a los anteriores, e igual sistema sigue la Convención Consular Mundial; por lo que entre los países partes de la Convención Consular Panamericana y parte también en la de Viena rige la de La Habana, y en lo que no afecte a ésta rige complementariamente la de Viena.³⁴

Las convenciones bilaterales que México tiene celebradas y en vigor son las siguientes:

La Convención Consular con Panamá, firmada en la Ciudad de México el 19 de julio de 1928, aprobada por la Cámara de Senadores el 7 de diciembre del mismo año, y promulgada el 25 de abril de 1930, después del canje de ratificaciones hecho el 12 de abril de este último año.

³⁴ XILOTL RAMÍREZ, Ramón. *Op. Cit.* p. 327

Esta Convención, de acuerdo con su artículo XVIII, empezó a regir a partir de la fecha del cambio de ratificaciones y permanecerá en vigor hasta un año después de que a cualquiera de los Estados parte dé aviso al otro de sus deseos de terminarla.

La Convención Consular con los Estados Unidos de América, firmada el 12 de agosto de 1942, aprobada por el Senado el 16 de febrero de 1943 y efectuando el canje de ratificaciones en la Ciudad de México el 1º de julio de 1943.

De conformidad con su artículo XIV, ésta Convención entró en vigor 30 días después del canje de instrumentos de ratificación y tuvo originalmente validez por un periodo de cinco años, pero sigue y continuará en vigor hasta seis meses después de la fecha en que cualquiera de las partes contratantes notifique a la otra su intención de terminarla.

La Convención Consular con el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte y de sus otros Reinos y Territorios, Jefe de la Comunidad Británica de Naciones, firmada el 20 de marzo de 1954 en la Ciudad de México; su promulgación se publicó en el diario oficial el 19 de junio de 1955.

Esta Convención entró en vigor 30 días después de la fecha de canje de los instrumentos de ratificación, o sea el 2 de abril de 1955 y regirá hasta seis meses después de la fecha en que una de las altas partes contratantes de, a la otra, aviso de expiración, de conformidad con el artículo 38.

La Convención consular de la República Democrática Alemana, suscrita en la Ciudad de México el 30 de mayo de 1977, aprobada por el Senado según publicación en el Diario Oficial el 14 de febrero de 1978 y efectuándose el canje de instrumentos de ratificación el 28 de marzo de dicho año, en Berlín. Entró en vigor treinta días después del canje de ratificaciones y permanecerá en vigor

hasta doce meses después de que una de las altas partes comunique a la otra por escrito y a través de la vía diplomática su intención de darla por terminada.

El Convenio Consular con la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, firmada en la Ciudad de Moscú el 18 de mayo de 1978 y efectuado el canje de ratificaciones en la Ciudad de México el 10 de julio de 1979, para entrar en vigor treinta días después. Su vigencia está pactada por cinco años bajo condición resolutoria de notificación de darlo por terminado cuando menos doce meses antes de la expiración del plazo, de lo contrario continuará en vigor hasta doce meses después de la fecha en que cualquiera de los Estados contratantes comunique al otro su intención de darlo por terminado.

En los convenios bilaterales con Panamá y con los Estados Unidos de América se presenta nuevamente el caso de la vigencia al igual que con la de Gran Bretaña en relación a los tratados multilaterales de La Habana y de Viena. Tanto Panamá como Estados Unidos son parte de las convenciones multilaterales panamericana y mundial. Éstas y las convenciones bilaterales están vigentes por lo que obligan a ellas. En el caso de Panamá y los Estados Unidos de América, nos obligamos con la convención de La Habana (artículo 24) a afectar con ella los acuerdos posteriores, pero no los anteriores; por consiguiente, las convenciones bilaterales deben seguir el espíritu y la esencia de aquella, ya que en caso de antinomia entre sus disposiciones prevalece como convenio básico la multilateral y en lo que no se afecta a ésta, por no estar regulado o por contener disposiciones complementarias, rigen las convenciones bilaterales.

Por lo que hace la convención con la Gran Bretaña, ésta rige con primordialidad sobre la Convención de Viena, por ser primera en concertarse, aplicando el principio de “lo que es primero en tiempo es primero en derecho”, además lo confirma el pacto consular mundial que dispuso no afectar los acuerdos anteriores y sí los posteriores, por lo tanto, en la medida en que afecte

principios ni disposiciones imperativas o prohibitivas de la convención México-Británica, podrá aplicarse en forma subsidiaria la Convención de Viena. Esta subsidiaridad de la Convención Consular Mundial también se podrá dar entre México y Panamá y Estados Unidos de América en la medida en que no afecte a los convenios consulares anteriores. Con la República Democrática Alemana, y con la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas no hay problema alguno.

En cuanto al ámbito territorial de aplicación de las convenciones, cada vez que son celebradas por Estados, su validez se extiende a todo el territorio del Estado contratante como en el caso de México en el artículo 133 constitucional dispone que son La Ley Suprema de Toda la Unión, el 42 a su vez especifica cuáles son las partes integrantes de esta Unión o sea el territorio nacional; sin embargo, por lo que se refiere al ejercicio de las funciones consulares, a través de las oficinas o representaciones consulares respectivas, sólo puede hacerse en aquellas partes del territorio nacional en donde los Estados, en acuerdo, determinen su distrito o circunscripción. Así, la convención de Panamá en su artículo I dispone que cada parte contratante “recibirá a los funcionarios consulares de la otra en los lugares de sus respectivos territorios que considere conveniente”.

También el artículo I de la Convención México- Estados Unidos de América cita que cada parte recibirá a los funcionarios consulares de la otra “en aquellos de sus puertos, poblaciones y ciudades en donde sea conveniente y que estén abiertos a los representantes consulares de cualquier Estado extranjero”. Es decir, no es todo el territorio sino sólo en aquellos lugares ya abiertos a otros estados. Esta es la razón por la que Estados Unidos no ha permitido el establecimiento de oficinas consulares en Washington D.C., limitando el ejercicio de funciones consulares en dicha ciudad capital a las embajadas extranjeras, a través de sus Secciones Consulares.

Por su parte, la convención México-Británica, en la fracción (2) del artículo I dispone que la Convención se aplicará por lo que toca en Gran Bretaña, “al Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte y a todos los territorios cuyas relaciones internacionales el Gobierno de su majestad en el Reino Unido es responsable”, y en su artículo 3 fracciones (2) y (3) permite que el Estado representado fije o modifique, a su juicio, los límites de los distritos consulares, teniendo derecho el Estado receptor a objetar la conclusión dentro de los distritos, a:

Cualquier área que no esté incluida dentro de un distrito consular abierto a otro Estado o a las comisiones de comercio, o a los representantes comerciales de un tercer Estado.

Cualquier territorio o parte de territorio de un tercer Estado. Por lo que hacen las convenciones con Alemania Democrática y con al Unión de República Socialista Soviética, en su artículo 4 y 2 respectivamente, se señala que sólo mediante acuerdo de Estados podrán establecerse oficinas consulares, delimitando en cada caso su circunscripción.

Otro caso de limitación territorial a la aplicación del tratado se desprende del artículo 34 de la Convención de Viena que permite el libre tránsito y circulación de los miembros de la oficina consular en el territorio del Estado receptor, excepto en *“las zonas de acceso prohibido o limitado por razones de seguridad nacional”*.³⁵

El Gobierno Federal Mexicano tiene celebrados dos acuerdos ejecutivos, mediante canjes de notas, los que de ningún modo tienen la fuerza de un tratado y obligan únicamente a aquél y no a los particulares ni a las entidades federativas ni a los poderes legislativo y judicial. Tales acuerdos y convenios ejecutivos son:

³⁵ Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963

Por una parte, el acuerdo con Brasil, concertado a través del canje de notas brasileña y mexicana, fechadas 6 y 25 de noviembre de 1950, respectivamente, mediante el cual se permite el ejercicio conjunto de funciones diplomáticas y consulares a algunos Secretarios de Embajada, sin perder la categoría diplomática, con expedición de Carta Patente y Otorgamiento de *Exequátur* y con circunscripción en el Distrito Federal, en México y en Río de Janeiro por el territorio del Brasil.

Actualmente, con el establecimiento de las Misiones Diplomáticas en Brasilia, el acuerdo debe entenderse modificado para tener como distrito consular dicha ciudad. Con este país nos liga la Convención de La Habana, por lo que en el acuerdo es un complemento, a nivel ejecutivo, de ésta.

Por otra parte, el entendimiento sobre Funciones Consulares con el Gobierno de Canadá, efectuando por canje de notas de Ottawa el 2 de abril de 1973, a propuesta del gobierno canadiense y refleja el deseo de asegurar o mejorar la protección que sobre sus naciones ejercen los cónsules canadienses en México, ya que fundamentalmente trata sobre recursos de arresto, prisión, detención o sujeción a proceso de nacionales del Estado acreditante y de las facultades de comunicación con sus funcionarios consulares y de éstos con aquellos, el derecho de visita a los nacionales y el compromiso de las autoridades del Estado receptor o anfitrión de informar sobre la detención de alguna nación del Estado que envía. Estas situaciones ya están previstas en los artículos 35 y 36 de la Convención Consular de Viena, aplicable a México y Canadá; el objetivo canadiense era reforzar el ejercicio de este tipo de funciones consulares.

Es evidente la controversia relevante para la documentación de los derechos de los extranjeros derivados de la costumbre, protegidos, como lo están, por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. En primer lugar, la integridad básica de los extranjeros se encuentra tutelada por la Carta de las

Naciones Unidas tanto como por la Declaración Universal, los pactos Internacionales y el Protocolo Facultativo de la ONU relativos de los Derechos Humanos, también conocidos como Carta Internacional de Derechos Humanos. El derecho europeo, interamericano y africano relativo a los Derechos Humanos, así como la mayoría de los instrumentos especializados relativos a la protección de ciertos derechos o clases de personas, son igualmente aplicables a este respecto.

En particular, es importante señalar que la Asamblea General y la Secretaría, así como la Comisión y el Comité de Derechos Humanos, todos ellos de la ONU, han elaborado valiosos documentos específicamente diseñados para la protección de los Derechos Humanos de los extranjeros. En 1973, el Secretario General estudió por primera vez el tema como tal, a solicitud de la Subcomisión para la Prevención de la Discriminación y la Protección de Minorías de la Comisión de Derechos Humanos; resultado de esto en la Asamblea General, de una Declaración sobre los Derechos Humanos de los Individuos que No Son Ciudadanos del País en el que Viven³⁶.

El problema también ha sido examinado, específicamente, por el prestigioso Comité de Derechos Humanos, órgano tutelar del Pacto de Derechos Civiles y Políticos; y hace poco la Asamblea General aprobó por consenso uno de los más importantes logros jamás alcanzados por las Naciones Unidas para la codificación y el desarrollo de los derechos de los extranjeros: La Convención Internacional para la Protección de los Derechos Humanos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.

Sin embargo, también debe recordarse que el Derecho Internacional de los Derechos Humanos es, en gran medida, un derecho derivado de las normas tradicionales relativas a la responsabilidad del Estado por daños a extranjeros, como se explicó con anterioridad. Asimismo, conviene subrayar que el Derecho

³⁶ XILOTL RAMÍREZ, Ramón. *Op. Cit.* p. 321

Internacional de los Derechos Humanos y el relativo a la responsabilidad del Estado todavía coexisten como entidades conceptuales independientes que, sin embargo, se complementan entre sí, como lo demuestra la Jurisprudencia Internacional, la práctica de los Estados, la Doctrina y la opinión de los expertos de la materia. El Derecho Internacional relativo a la responsabilidad del Estado, en suma, no puede ser ignorado si se pretende lograr una documentación escrupulosa de los derechos de los extranjeros derivados de la costumbre.

En lo que respecta a los Estados Unidos, la principal fuente del Derecho relativo a la responsabilidad internacional por daños a extranjeros se encuentra en la práctica diplomática y arbitral basada en la Convención General de Reclamaciones celebrada con México en 1923 y otras similares. En lo que se refiere a los principios generales de derecho, la jurisprudencia internacional considera que el derecho de la responsabilidad del Estado se fundamenta en la obligación de reparar las consecuencias de cualquier conducta ilícita y, en las nociones más elementales, de la garantía del debido proceso legal.³⁷

2.2.3 Conferencias internacionales.

En el ejercicio de la protección de nacionales en el exterior, la comunidad mundial ha abordado estos temas en el seno de organizaciones internacionales y durante la celebración de conferencias, para tratar de redefinirlos con mayor precisión. Los países se han reunido para tomar resoluciones y, en varias ocasiones, han firmado acuerdos y convenios sobre temas diferentes de lo que aquí específicamente se tratan, pero que inciden de una u otra manera en su desenvolvimiento. Tal ha sido el caso de los esfuerzos para evitar la guerra y la agresión en las relaciones internacionales; para reglamentar todo lo relativo a las relaciones diplomáticas y consulares; y para intentar un consenso sobre los

³⁷ CICERO FERNANDEZ, Jorge. "Protección de Extranjeros en los Estados Unidos de América". SRE 1992. p. 257

derechos de los extranjeros y los derechos humanos en general y, actualmente, sobre los derechos de los trabajadores migratorios internacionales.

México ha tenido una actuación destacada en la evolución del concepto de protección, pues tanto en foros regionales como en los universales, ha manifestado siempre su oposición a políticas abusivas, intervencionistas o de violencia, abogando en cambio por una solución pacífica de las controversias, en un marco de respeto a la soberanía de cada Estado. Para ello ha impulsado constantemente la producción de aquellos principios que ha considerado que la comunidad internacional debe apoyar, para evitar la comisión de abusos por partes de los países poderosos en contra de los débiles, y para crear un marco legal a nivel mundial que favorezca el respeto a la independencia y a la autodeterminación de cada país, en coordinación con la búsqueda de la armonía y el bienestar universales.

Por lo que se refiere a su postura en contra de la protección diplomática abusiva, en el ámbito del sistema interamericano, y durante la segunda conferencia internacional americana (1901-1902), México trató sin éxito alguno junto con otros países, que se aceptara en la Doctrina Calvo.

Más tarde, en la VI Conferencia Internacional Americana, celebrada en 1928, en La Habana, México participó activamente en la elaboración y discusión de las diversas convenciones que allí se adoptaron. Debe destacarse su apoyo a la Convención sobre el Derecho Internacional Privado que, entre otras cosas, señala que los extranjeros de los Estados contratantes gozan en el territorio de los demás de los mismos derechos civiles que se conceden a los nacionales y de idénticas garantías individuales, salvo las limitaciones establecidas de las leyes de cada uno de los países. También debe mencionarse su respaldo a la Convención sobre Condiciones de los Extranjeros que, en esencia, también establece que los Estados deben reconocer a los extranjeros domiciliados o transeúntes en su territorio todas las garantías individuales que reconocen a

favor de sus nacionales y el goce de los derechos civiles esenciales, sin perjuicio para los extranjeros de las prescripciones legales relativas a la extensión y modalidades de los ejercicios de dichos derechos y de dichas garantías. Sobre este último punto, México introdujo una reserva que indicaba que lo anterior era también aplicable a la capacidad civil de los extranjeros para adquirir los bienes en el territorio nacional; y sobre el derecho de expulsión de extranjeros que tiene los Estados, señaló que éste será ejercido por México en la forma y extensión establecidas por su Ley Constitucional. Cabe señalar que, tales reservas, no fueron aceptadas por Estados Unidos.

Durante la Conferencia Interamericana para la Consolidación de la Paz, celebrada en Buenos Aires en el año de 1936, la firma del Protocolo adicional relativo a la no intervención resultó un importante triunfo para la causa de México, que había estado luchando en varias conferencias por la aceptación del principio de no intervención, indudablemente vinculado con el combate de la protección diplomática abusiva, ejercida por las potencias.

En la VIII Conferencia celebrada en Lima en el año de 1938, México presentó el proyecto de convención sobre los efectos de la renuncia de los nacionales de un Estado a la protección diplomática de sus gobiernos. En este proyecto, que afortunadamente no prosperó, México sugería que el artículo principal tuviera el siguiente contenido:

“Los estados contratantes reconocen como válida la renuncia que sus nacionales hagan a la protección diplomática de sus gobiernos, y se comprometen a no intentar ni impartir esa protección en tales casos.

“Se dice que la renuncia a la protección diplomática del país al que pertenece el extranjero, exigida por las leyes de algunos países para otorgar ciertos beneficios, es nula y contraria a la naturaleza de esta protección, e invasora de la soberanía de la nación protectora. Pero yo me atrevo a

asegurar, que esa renuncia está encaminada a evitar fricciones, a conservar la armonía, y es por lo mismo más conforme al derecho de gentes que la doctrina de su nulidad...Es inherente a la soberanía del estado la facultad de dar las leyes que han de someterse a las personas que habiten en su territorio, y establecer las condiciones bajo las cuales pueden los extranjeros gozar de los beneficios que las mismas leyes conceden ...¿Cuál de los países atacan más la soberanía del otro, el que niega la validez de las leyes dictadas por el bien público nacional e internacional de un pueblo independiente, o el que se considera, por mera suposición, ultrajado por el agravio hecho a uno de sus ciudadanos, que gozaba por gracia de los beneficios reservados a los ciudadanos de otro país? No creo que la contestación a estas preguntas puedan darse con imparcialidad ni justicia en otros términos que en los que dictan el mutuo respeto de los pueblos unos a otros...De propósito no he dado lugar a las doctrinas de los tratadistas, que suelen tomar el Derecho Internacional tal como lo han creado los tratados y las prácticas generalmente aceptadas. He apelado a la sana razón y a la equidad natural.”³⁸

También se insiste en la validez de la renuncia a la protección por parte de inversionistas extranjeros; por ejemplo, deben considerarse la suerte y los riesgos del país donde voluntariamente han invertido su dinero y, por lo tanto, no deben invocar la protección diplomática de sus gobiernos para pretender suprimir tales riesgos que, por su propia iniciativa, quisieron afrontar. De esta manera, se estima que la protección ejercida por los países poderosos en favor de sus ciudadanos puede caer en una posición ventajosa.

“En materia de intereses pecuniarios, la protección diplomática en América ha evolucionado hacia su gradual desaparición. La trayectoria y los anhelos que cada uno de nuestros países impone al inversionista, que va a otro, la obligación de estudiar, antes de invertir su dinero, si sus ganancias podrán

³⁸ BETETA, Ramón.” La Protección Diplomática de los intereses pecuniarios Extranjeros en los Estado de América”. Ponencia presentada en el VIII Congreso Americano en 1947.

compensar los quebrantos. Si en estas condiciones efectúa la inversión, no podrá después quejarse de un perjuicio que previó, como un posible renglón de cuota de pérdidas y ganancias contra el cual está asegurado por los mismos rendimientos del negocio emprendido. Esta posición se robustece día a día en este Continente y las doctrinas de Calvo, los mensajes y declaraciones de diversos mandatarios, entre otros los Presidentes Carranza y Cárdenas, de México y los proyectos y discusiones en las Conferencias Panamericanas demuestran que llegará el momento en que será excluido del Régimen Jurídico Interamericano el supuesto Derecho de Protección”.³⁹

Aunque desafortunadamente aún no se ha logrado una aprobación formal a nivel Internacional de la validez de la renuncia a la protección diplomática, no para el caso de los derechos humanos de los extranjeros, sino de sus derechos sobre los bienes que adquieren en países diferentes al suyo, en la práctica se ha ido aceptando dicha renuncia, pues se siguen efectuando y continúa el incremento de inversiones extranjeras en países que, como México, dispone en sus legislaciones de la mencionada restricción, como condición para permitir a los extranjeros la adquisición de bienes en su territorio.

México también ha participado activamente en la promoción de diversas propuestas y trabajos vinculados con el tema. En las Naciones Unidas, además de impulsar la aprobación de resoluciones que condenan las políticas de intervención, ha desempeñado un papel destacado en los trabajos de diversas Comisiones relacionadas con la lucha por lograr un marco legal más justo, que regule el ejercicio de la protección de nacionales en el exterior.

Debe resaltarse su participación en la Comisión de Derecho Internacional, encargada de realizar trabajos de codificación y desarrollo del Derecho Internacional, como las Convenciones de Viena sobre Relaciones e Inmунidades Diplomáticas y sobre Relaciones Consulares y su actual

³⁹ *Ibíd*em

contribución a los esfuerzos que realiza dicha Comisión para codificar las normas relativas a la responsabilidad internacional de los Estados. México también ha sido el principal promotor de trabajos sobre los Derechos de los Trabajadores migratorios internacionales y sus familias, como ejemplo se puede citar el “Programa Recíproco para el Cobro de Pensiones Alimenticias del que México es parte y que se refiere a los migrantes *desobligados*, para que por medio de mecanismos legales, contribuyan al sostenimiento de sus familias”⁴⁰

Así, aún cuando México ha sido objeto de abusos y agresiones por parte de Estados poderosos, con motivo de la protección de sus intereses en nuestro país, su reacción ha sido la de repugnar siempre, a nivel bilateral y multilateral, por un arreglo pacífico de las controversias. Muestra concreta ha sido su sometimiento voluntario a decisiones arbitrales, principalmente en el caso de las Comisiones de Reclamaciones de las que ya se comentó, y su actual compromiso de someter a la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia cualquier controversia en la que pueda verse envuelto (que no se refiera obviamente a un asunto interno de México) y que en general, verse sobre cualquier cuestión de Derecho Internacional.

2.2.4 Reglamentación de las relaciones diplomáticas y consulares.

Como se señaló anteriormente, además de los diversos convenios bilaterales que han firmado los países para acordar los términos bajo los que han de actuar sus mutuos representantes consulares, en el presente siglo, se elaboraron, firmaron y ratificaron dos convenciones multilaterales que son las que actualmente rigen al nivel internacional el funcionamiento de las relaciones diplomáticas y consulares: La Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961 y la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963. La importancia, de tales instrumentos, radica que ambos mencionan

⁴⁰ <http://www.sre.gob.mx/index.php/programas-de-proteccion-de-la-red-consular> Consultado el 10 de enero de 2011

explícitamente la existencia de la función de protección a nacionales en el exterior.

La Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas menciona como segunda función de una misión diplomática en el artículo 3: “Proteger en el Estado receptor los intereses del Estado acreditante y los de sus nacionales, dentro de los límites permitidos por el Derecho Internacional” .⁴¹ Por su parte, la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, reflejando el interés general por acentuar el papel de los Cónsules (frente al de los diplomáticos) como los agentes más idóneos para efectuar tal labor de protección, contiene una reseña más detallada sobre las actividades que incluye y los medios aceptados para realizarla. En ese sentido, la mencionada Convención sobre Relaciones Consulares señala en su artículo 5 relativo a las funciones consulares que, entre otras, éstas consistirán en:

1.1.- Proteger en el Estado receptor los intereses del Estado que envía y de sus Nacionales, sean personas naturales o jurídicas, dentro de los límites permitidos por el Derecho Internacional;...

1.2.- Prestar ayuda y asistencia a los nacionales del Estado que envía, sean personas naturales o jurídicas;...

1.3.- 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;...

1.4.- 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

⁴¹ Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961

carezcan de capacidad plena y que sean nacionales del Estado que envía, en particular cuando se requiera instituir para ellos una tutela o curatela;...

1.5.- 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;...

1.6.- Ejercer, de conformidad con las leyes y reglamentos del Estado que envía, los derechos de control e inspección de los buques que tengan la nacionalidad de dicho Estado, y de las aeronaves matriculadas en el mismo y, también, de sus tripulaciones;...

1.7.- Prestar ayuda a los buques y aeronaves a que se refiere el apartado 1.6 de este artículo y, también, a sus tripulaciones; recibir declaración sobre el viaje de esos buques, examinar y refrendar los documentos de abordaje 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 capital, los oficiales y los marineros, siempre que lo autoricen las leyes y reglamentos del Estado que envía;...⁴²

En su artículo 36, relativo a la comunicación de los representantes consulares con los nacionales del Estado que envía, la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares expresa:

⁴² Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963

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 competente en ese Estado cuando en su circunscripción, un nacional del Estado que envía sea arrestado de cualquier forma, detenido o puesto en prisión preventivamente. Cualquier comunicación dirigida a la oficina Consular de la persona arrestada, detenida o puesta en prisión preventiva, le será transmitida sin demora por dichas autoridades, las cuales habrán de informar a la persona interesada acerca de los derechos que se les reconocen en ese 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 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 1 de este artículo se ejercerá 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.⁴³

Por otro lado, el artículo 37, relativo a información en casos de defunción, tutela, curatela, naufragio y accidentes aéreos, señala:

Cuando las autoridades competentes del Estado receptor posean la información correspondiente, dichas autoridades estarán obligadas:

a). A informar sin retraso, en caso de defunción de un nacional del Estado que envía, a la oficina Consular en cuya circunscripción ocurra el fallecimiento;...

b). A comunicar sin retraso, a la oficina Consular competente, todos los casos que en el nombramiento del tutor o de curador sea de interés para un menor o un incapacitado nacional del Estado que envía. El hecho de que se facilite esa información, no será obstáculo para la debida aplicación de las leyes y reglamentos relativos a esos nombramientos;...

c). A informar sin retraso, a la oficina consular más próxima al lugar del accidente cuando un buque, que tenga la nacionalidad del Estado que envía, naufrague o encalle en el mar territorial o en las aguas interiores del Estado receptor, o cuando un avión matriculado en el Estado que envía sufra un accidente en el territorio del Estado receptor.⁴⁴

Por último, la Convención de Viena sobre relaciones consulares estipula en su artículo 38, relativo a la comunicación con las autoridades del Estado receptor, lo siguiente:

⁴³ *Ibídem*

⁴⁴ *Ibídem*

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 permita sus leyes, reglamentos y usos y los acuerdos internacionales correspondientes.⁴⁵

La Convención de Viena sobre las Relaciones Consulares constituye un instrumento valioso, por no decir el más importante, en cuanto a detallada, como no se había hecho con anterioridad, lo que se constituye la función de asistencia y protección consulares a nacionales en el exterior. En este sentido, la mencionada Convención acordó incorporar posibilidades de asistencia y protección que son en reflejo de la preocupación de los países signatarios por lograr una cobertura lo más amplia posible de las necesidades de sus nacionales migrantes, como son el hecho de estipular que la misma involucra tanto a personas físicas como a morales, a buques y aeronaves; así como el de mencionar específicamente la asistencia a menores, incapacitados y personas limitadas en su libertad física.

Se interesa además por señalar la necesidad de facilitar la comunicación entre los funcionarios consulares y sus nacionales, y entre los primeros y las autoridades del Estado receptor. Asimismo, y con el fin de evitar los abusos que en tales funciones se habían dado con anterioridad, se preocupa por subrayar que la protección y asistencia consulares deberán darse dentro de los límites permitidos por el Derecho Internacional y ejercerse sin perjuicio de lo estipulado por las leyes y reglamentos del Estado territorial.

⁴⁵ *Ibidem*

Por lo que se refiere al ámbito consular, este es el marco legal general que actualmente regula la función de protección a nacionales en el exterior y que sirve de punto de referencia a la mayoría de los países para evaluar la actividad al respecto. Existen, además, varias convenciones consulares bilaterales firmadas entre diversas naciones que regulan en forma más directa sus relaciones consulares y que generalmente detallan mejor las funciones de sus representantes consulares.

En términos generales, la existencia de tales Convenciones indica un cambio cualitativo con relación a las prácticas efectuadas hasta el siglo XIX, pero ello no significa que dichos instrumentos legales (tanto los multilaterales como los bilaterales) no sean perfectibles, de manera que incorporen otros elementos que puedan servir para mejorar el desempeño de las actividades de protección a que nos referimos, siempre con el propósito de resolver en forma pacífica las diferencias que inevitablemente surgen entre los Estados.

Así por ejemplo, la Convención de Viena sobre las Relaciones Diplomáticas se podría enriquecer si estableciera con más detalle las actividades de protección que puedan realizar los agentes diplomáticos o si señalara específicamente cuales son los límites permitidos por el Derecho Internacional para que tales agentes ejerzan sus funciones protectoras. Lo mismo podría hacerse con la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares o con las Convenciones Consulares bilaterales, si se incorporan otras posibilidades específicas de Protección no contempladas, como es el caso de los trabajadores migratorios internacionales.⁴⁶

Afortunadamente la preocupación por mejorar paulatinamente el marco legal que rigen las relaciones internacionales ha estado presente en diversos foros internacionales y en las agendas políticas de México y los Estados Unidos de América y también en diversos medios de comunicación en gran parte del orbe.

⁴⁶ XILOTL RAMÍREZ, Ramón. *Op. Cit.* p. 337

2.2.5 La Doctrina Calvo.

En el año de 1868, el Ministro Plenipotenciario de la República de Argentina, Carlos Calvo, publica la primera edición de su libro “El Derecho Internacional teórico y práctico” con el que debería recoger la opinión americana sobre la evolución del derecho internacional, proyectándola en Europa, ya que la última edición de esta obra apareció en francés en el año de 1896. Aunque ésta no es la única publicación de Carlos Calvo, se considera que en ella establece principios importantes, por lo que el diplomático y escritor argentino habría de adquirir renombre internacional.

En términos generales, Carlos Calvo se opone a las políticas de la intervención ejercidas por las potencias, señalando literalmente que “de conformidad con los principios del Derecho Internacional, el cobro de deudas y la ejecución de reclamos privados no justifica de plano la intervención armada de parte de los gobiernos”.⁴⁷ A partir de dicha condena a la intervención y al concentrarse en la parte específica del trato o de los ciudadanos de otros países, proclama que los extranjeros no deben recurrir en ningún caso a la interposición diplomática de su país. Agrega que:

“...un Estado no puede aceptar responsabilidades por pérdidas sufridas por los extranjeros a resultas de guerra civil o insurrección, partiendo de la base de que el admitir la responsabilidad en tales casos, significaría una amenaza para la independencia de los Estados más débiles, que quedarían sometidos a la posible intervención de los Estados fuertes, y crearían una desigualdad injustificable entre nacionales y extranjeros”.⁴⁸

⁴⁷ Citado por ARELLANO GARCÍA, Carlos. *Derecho Internacional Público*. Porrúa. México. 1993. p. 250

⁴⁸ *Ibidem* p.251

Por otra parte, Calvo indica que los extranjeros no tienen por qué reclamar mayores derechos ni beneficios que aquellos que la legislación interna del País donde radican concede a los propios nacionales, y deben conformarse con los remedios que proporciona la jurisdicción local. En este sentido “en la tesis del argentino, sólo se justifica una interposición diplomática cuando el extranjero, después de agotar los remedios locales, han encontrado una degeneración de justicia. De otra suerte, tal interposición resulta sin derecho, y además extemporánea”.⁴⁹

Aunque no puede decirse que el diplomático argentino haya elaborado una teoría completa sobre la protección a nacionales en el extranjero (en el sentido de detallar y analizar todos sus elementos constitutivos), su gran mérito consiste en haber abordado y criticado aspectos medulares del ejercicio de tal protección del siglo XIX, lo que habría de conducir a las naciones latinoamericanas que apoyaban su tesis, a iniciar un movimiento orientado a aclarar y regular causas más justas en el ejercicio de dicha actividad.

En términos generales, puede decirse que Carlos Calvo introduce nuevos elementos de juicio para determinar los lineamientos en que debía basarse la protección de nacionales en el exterior. En primer lugar ataca, de manera indirecta pero firme, la vieja y legítima práctica del uso de la fuerza para solucionar los problemas interestatales, al oponerse a la intervención armada para obtener el cobro de deudas o la solución de reclamos de tipo privado. No condena todo el uso de la fuerza armada, pero empieza a erosionar las bases de tal institución, al no admitirla en estos dos casos específicos, que eran los motivos por los que generalmente la empleaban los países poderosos frente a los débiles.⁵⁰

⁴⁹ GARCÍA ROBLES, Alfonso, *La Cláusula Calvo ante el Derecho Internacional*, S.R.E., 2000. p. 127

⁵⁰ *Ibidem*, p. 128

En segundo lugar, Calvo ataca una institución muy en boga en su época: la intervención, pero condena la más visible y frecuente en estos momentos; la que se manifiesta a través del uso de fuerzas armadas. Esto representa un paso importante que habría de propiciar una revisión y crítica posterior.⁵¹

En tercer lugar, al interponerse el recurso de la “interposición diplomática” en todos los casos en que un extranjero tuviera una reclamación que presentar y, señalar que para tal efecto debería conformarse con los remedios de la jurisdicción local, Calvo rescata un principio ya existente, aunque no plenamente vigente: el de agotamiento de los recursos locales.⁵²

En cuarto lugar, el diplomático argentino vincula de una manera más específica la noción de responsabilidad con el ejercicio de la protección.⁵³ Si bien es cierto que todavía no desarrollaría una teoría completa sobre lo que ahora se conoce como responsabilidad internacional del Estado, sí subraya que un Estado no puede aceptar responsabilidades por pérdidas causadas a extranjeros durante una guerra civil o insurrección y así introduce la discusión sobre el tema de la responsabilidad de los Estados, en un punto extremadamente controvertido en su tiempo.

Sería fácil imaginar que la lucha contra las prácticas de protección establecidas hasta entonces no era cosa sencilla, ya que desde un principio amenazó importantes intereses de las naciones poderosas. “Los Estados Unidos, Gran Bretaña y otros países se opusieron a aceptar el principio... (de la no responsabilidad en caso de la guerra civil o insurrección)... en una forma tan absoluta. Su actitud los llevó a reconocer el principio, bajo la forma condicional de que un Estado no es responsable por pérdidas causadas a extranjeros por revolucionarios, a menos de que hubiese habido negligencia por parte del

⁵¹ *Ibidem* p. 128

⁵² *Ibidem* p. 128

⁵³ *Ibidem* p. 128

gobierno por reprimir la insurrección, o falta de negligencia debida para impedir la comisión de los actos que determinaron la ofensa”.⁵⁴

Sin embargo, los países poderosos se mostraron demasiado exigentes en cuanto a la determinación de la mencionada negligencia o falta de diligencia, pues consideraban que debido a la frecuencia de las revoluciones internas en ciertos Estados “la presunción de que el Estado realizaba los mayores esfuerzos para reprimir la rebelión resultaba debilitada por las muestras de su continua incapacidad basada, sino sobre la falta de negligencia debida por parte del gobierno de *jure*, sobre la debilidad inherente a la organización del Estado”.⁵⁵

Parece excesiva la insistencia en fincar la responsabilidad del Estado por no ser capaz de reprimir las rebeliones internas, pues si precisamente no era capaz de controlar su surgimiento y evitar daños a la propia organización estatal y a sus naciones, menos podría calificársele de responsable por los daños que se pudiesen provocar a los extranjeros o sus intereses dentro de los límites de su territorio. De todas formas, este punto puede ser tema de largas discusiones, y el interés principal de esta investigación no es confrontar las ideas existentes sobre esta Doctrina, sino simplemente presentar algunas muestras de lo que provocó la Doctrina Calvo en lo que sí es primordial para este trabajo, la protección de nacionales en el extranjero.

Por el momento, lo que se desea resaltar son las proposiciones que tuvieron eco entre los países latinoamericanos, ya que le brindaron la oportunidad de luchar por la modificación de prácticas que lesionaban gravemente su seguridad y soberanía. A todas estas disposiciones se les aplica genéricamente la denominación de “Cláusula Calvo”, pero existen diferencias entre ellas, pues tienen diverso contenido:

⁵⁴ GÓMEZ ARNAU, *Remedios. Op. cit.* p. 268

⁵⁵ *Ibíd.* p.268

a).- La Cláusula Calvo legislativa: en estricto rigor técnico debe reservarse la denominación “cláusula Calvo” para calificar una disposición que se inserta en un contrato celebrado entre un extranjero y el gobierno del país de residencia, por lo cual ese extranjero queda comprometido a ciertas prestaciones en relación con la protección de su país.

No obstante lo anterior, puede denominarse cláusula Clavo legislativa a aquellas disposiciones que han sido emitidas en forma de legislación por los países de América Latina y que de una u otra manera incorporan la tesis de Calvo con respecto a los extranjeros.

El contenido de esas disposiciones legislativas no es uniforme; algunas prescriben que no se aceptará ninguna reclamación de extranjeros, excepto en los casos y formas a disposición de los nacionales; otras señalan que el extranjero podrá recurrir as la interposición diplomática sólo en caso de una denegación de justicia; en otras más se prescribe específicamente que no debe demandarse ninguna indemnización del gobierno por los daños sufridos en la persona o las propiedades de los extranjeros durante disturbios civiles. En todo caso, el denominador común de todas ellas es que los extranjeros deben quedar satisfechos con la jurisdicción local y que únicamente pueden recurrir a su gobierno para protección cuando haya sufrido una denegación de justicia.

b).- La Cláusula Calvo de agotamiento de los recursos locales: ésta es en estricto sentido una cláusula, pues no se refiere a una legislación de tipo general, sino a la disposición que aparece inserta en un contrato entre el extranjero y el gobierno, y por medio de la cual el extranjero se obliga a agotar todos los recursos que ofrece la jurisdicción del país, antes de intentar la ayuda de su gobierno.

c).- La Cláusula Calvo como renuncia la protección diplomática: ésta es propiamente la llamada cláusula Calvo y se refiere a la declaración inserta en un contrato suscrito por un extranjero, a la que renuncia a la protección de un gobierno de un país del que es originario. Como puede apreciarse, se trata de una cláusula que, a diferencia de lo anterior o de las disposiciones legislativas mencionadas en primer término, resulta de una gran contundencia pues, sin señalar ninguna otra condición, directamente obliga al extranjero a renunciar a la protección de su país. Como podrá suponerse, es también la que ha sido más fuertemente atacada por los representantes del país poderoso.⁵⁶

Cuando se trata el caso de México se verá cómo dicho país logró el mejor acabado técnico de dicha cláusula, pues las especificaciones que le adicionó le han permitido contrarrestar eficazmente las impugnaciones. Por el momento, baste decir que el principal argumento esgrimido por quienes se han opuesto a la validez de la cláusula, ha sido que el otorgamiento de la protección de sus nacionales es un derecho irrenunciable de cualquier Estado, por lo que el hecho de que el extranjero renuncie a esta protección, no invalida la posibilidad de que su Estado la ejerza. En realidad, este asunto suscitó gran controversia durante mucho tiempo, y aunque en los últimos años no ha surgido una discusión importante al respecto, esto no quiere decir que exista consenso sobre la validez de la cláusula.

d).- Las Conferencias Internacionales Americanas y la afirmación de los principios de Calvo: Los países latinoamericanos que habían coincidido con Calvo sobre los principios que debían regular al ejercicio de la protección de nacionales en el exterior, también la pugnaron en el ámbito de las conferencias internacionales americanas porque éstos fueran aceptados y aplicados en el contexto de las relaciones entre América Latina y los Estados Unidos. De esta manera, se buscaba lograr que, al

⁵⁶ SEPÚLVEDA, César. *Op cit.* p. 224

menos en el Continente Americano, se establecieran nuevas reglas en cuanto a los derechos de que gozarían los extranjeros y a las condiciones que deberán cumplirse antes de que los Estados pudiesen ejercer la protección de sus nacionales.⁵⁷

2.2.6 Las Conferencias Interamericanas

Durante la Primera Conferencia Panamericana celebrada en Washington, D.C. (1889-1890) se recomendó al final de la misma que se reconociese como principio del Derecho Público Americano, la igualdad civil entre nacionales y extranjeros. Con base a lo anterior, en la Segunda Conferencia, celebrada en México, D.F. (1901-1902) se logró la firma de una Convención sobre el Derecho de Extranjería, que aunque la delegación norteamericana se abstuvo de firmar, constituyó un adelanto en relación con la conferencia anterior. En dicha Convención, quedaron incorporados tres de los primeros básicos enunciados por Calvo.

En primer lugar, se estableció la igualdad jurídica de nacionales y de extranjeros; en segundo; se consideró como un acto de fuerza mayor —que por consiguiente no era de la responsabilidad de los gobiernos— a los daños causados por actos revolucionarios, siempre que las autoridades constituidas hubiesen cumplido con su deber; y en tercer lugar, se admitió que la reclamación diplomática es procedente sólo en los casos de denegación de justicia. Sin embargo, “desafortunadamente, debido a la inexperiencia de los delegados de las repúblicas latinoamericanas, éstos aceptaron firmar un Tratado sobre Reclamaciones por Daños Pecuniarios, de sumo interés para Estados Unidos...que, en la práctica, venía a crear un órgano permanente para resolver toda clase de demandas que, por razones de hecho, serán casi exclusivamente de ciudadanos norteamericanos’...Así, por un lado, los delegados

⁵⁷ *Ibíd.* p. 224

latinoamericanos firmaban una convención que enunciaba la manera de cómo debían tratarse las reclamaciones privadas de extranjeros, pero por otra parte, accedían a suscribir un trato que establecía un órgano jurídico regional que entendería todas estas reclamaciones, pero sin que se les obligará de antemano a reconocer los principios por los que propugnaban los latinoamericanos.⁵⁸

En la Cuarta Conferencia Panamericana celebrada en la ciudad de Buenos Aires (1910), nuevamente se discutió el asunto de las reclamaciones pecuniarias, y se llegó a la firma de una Convención sobre el particular que ya logró incorporar el punto de vista de los países de América Latina, pues indicaba que cuando el caso lo merecía por su monto, debía recurrirse al arbitraje, explicándose que dicho sistema no excluía la obligación de recurrir primero a los Tribunales locales para agotar los recursos que las leyes señalen, de manera que el arbitraje se aplicará cuando el recurso diplomático fuera justificado; es decir, solamente en los casos de denegación de justicia. En esta Convención, Estados Unidos incorpora y acepta dos de los principios de Calvo: el de agotamiento de los recursos locales y el de la protección diplomática sólo en casos de denegación de justicia.

Durante la Quinta Conferencia celebrada en Santiago de Chile (1923) y a la que México decidió no asistir, pues concurrían los representantes diplomáticos de las repúblicas americanas acreditadas ante Estados Unidos y, en ese momento, el gobierno mexicano no era reconocido por el de Washington, se resolvió encomendar a la Junta Interamericana de Jurisconsultos la determinación de los derechos civiles o garantías individuales de los extranjeros, con las excepciones que tuviesen cabida y los recursos a que hubiesen lugar para castigar la violación de los mismos.

Como resultado de lo anterior, en la Sexta Conferencia celebrada en la Habana (1928), se firma una Convención relativa a la condición de extranjeros,

⁵⁸ GÓMEZ ARNAU, *Remedios. Op cit.* p. 273

que establece, en esencia, que los Estados deben reconocer a los extranjeros las mismas garantías individuales que reconocen a sus nacionales.

Durante la Séptima Conferencia celebrada en Montevideo (1933), ya se manejaba específicamente el concepto de responsabilidad internacional del Estado, y se recomienda a la Comisión Jurídica Interamericana proponer las normas, tomando en cuenta lo elaborado por la Liga de las Naciones. Los países latinoamericanos propugnaron porque se tomaran los principios de Calvo en la elaboración de las normas y promovieron la aceptación de los principios de no intervención y de solución pacífica de controversias que, más tarde, en las Conferencias de 1948 –que incorporó dentro de un organismo permanente a la celebración de las mencionadas conferencias internacionales americanas–, y por la atención que se dio a otros asuntos como el combate del comunismo o la ayuda económica para el desarrollo, la discusión del tema de la responsabilidad internacional del Estado perdió importancia. Sería retomado para su análisis e intento de codificación en el seno de la Organización de las Naciones Unidas.⁵⁹

En todo caso, lo relevante de las conferencias internacionales americanas que se han reseñado brevemente, es que llevaron a la mesa de las negociaciones los principios enunciados por Calvo, logrando que se aceptara la necesidad de agotar los recursos locales antes de proceder a invocar a la protección diplomática, y que se recurra a ésta sólo en caso de denegación de justicia. Lo anterior, aunado al reconocimiento de los principios de no intervención y solución pacífica de controversias, constituyó un nuevo marco de referencia para la práctica de protección a nacionales en el exterior, que paulatinamente habrían de reconocer otras naciones no americanas, consolidando así la incorporación de esos principios al conjunto de los que conforman actualmente el Derecho Internacional Público.

⁵⁹ GÓMEZ ARNAU, *Remedios. Op cit.* p. 274

2.3 LA ASISTENCIA CONSULAR

Una vez fundamentado podemos iniciar explicando que dentro de la categoría general de actividades consulares de protección a nacionales en el exterior, se encuentra también la asistencia consular. La Convención de Viena sobre Relaciones Consulares prevé específicamente la función consular de “prestar ayuda y asistencia a los nacionales del Estado que envía, sean personas naturales o jurídicas”; en ese sentido “por asistencia consular se entiende aquel conjunto de funciones, de naturaleza y alcance bastante diferentes, que el cónsul desarrolle a favor de sus connacionales para facilitarles su permanencia en el territorio del Estado receptor, dirigiéndose para este fin, si fuera necesario, a las autoridades locales. Esta acción consular no presume –a diferencia de la protección en sentido estricto- un comportamiento de las autoridades locales contrario a las obligaciones jurídicas impuestas por el Derecho Internacional o por 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 extranjeros. La asistencia consular, entendida en sentido propio, se distingue no sólo de la protección consular, sino también de aquél conjunto de funciones de carácter administrativo que el Cónsul desarrolla en interés de cada una de sus naciones.”⁶⁰

Partiendo de lo anterior, la asistencia consular puede desarrollarse en tantas formas como situaciones jurídicas se presenten a los nacionales. Sin embargo, dentro de esta variedad de formas, la asistencia consular tiene dos aspectos básicos: el externo y el interno.

La asistencia consular “externa”, está constituida por las diferentes acciones que puede desarrollar el Cónsul en favor de sus nacionales, frente a las autoridades del Estado territorial; mientras que la asistencia consular

⁶⁰ MARESCA, Adolfo. “Las relaciones consulares”. Ed. Aguilar. Madrid. 1994. p. 107

“interna” se ejercita directa y exclusivamente entre los nacionales y el Cónsul, especialmente, pero no de forma exclusiva, en el consulado.

Por lo general, la asistencia consular se funda tanto en la facultad reconocida por el Derecho Internacional a los nacionales de un Estado extranjero, para que puedan comunicarse con el Cónsul de su Estado y presentarse en su oficina consular; como las facultades del Cónsul de comunicarse con sus nacionales, incluso visitándolos, y de dirigirse a las autoridades del Estado receptor.

a) Dentro de la asistencia consular “externa”, ésta puede tener las siguientes manifestaciones:

El Cónsul está facultado para solicitar y obtener de la autoridad competente información sobre cualquier indicio en el que puedan estar aplicados y resulten perjudicados los intereses de sus nacionales.

También le está permitido asistir ante estas mismas autoridades (sean administrativas o judiciales) a sus connacionales, en las relaciones que éstos puedan tener con dichas autoridades. Esta asistencia puede adoptar diversas formas: correspondencia epistolar, gestiones personales, conversaciones telefónicas o presencia personal de un funcionario del Consulado junto al nacional, en el curso de las autoridades concedidas por la autoridad local.

En el caso de asistencia frente a autoridades judiciales, el Cónsul puede designar a un abogado de confianza del consulado para la defensa del connacional que es parte del procedimiento, para estos casos el Gobierno de México lleva a cabo la contratación de Servicios Legales de Particulares a los que nombra y designa como Abogados Consultores; el Cónsul puede promover la designación de un intérprete (o siempre que las leyes locales no se opongan, asumir esta tarea el propio Cónsul); y pueda representar legalmente a los

connacionales ausentes o a aquellos otros que, por distintos motivos, se hallen imposibilitados de tutelar personalmente sus intereses.

La representación, sin embargo, tiene límites determinados pues debe desarrollarse de conformidad con las normas procesales del Estado territorial, no se extiende a la posibilidad de alcanzar una transacción y menos a la facultad de decidir una renuncia, y cesa cuando el titular de los derechos y de los intereses esté en condiciones de defenderse personalmente, o cuando haya nombrado un procurador para la defensa de sus intereses y derechos.

La asistencia consular también puede darse a los nacionales que se encuentren sometidos a medidas restrictivas de su libertad personal, ya sea que estén detenidos temporalmente o se encuentren cumpliendo una condena impuesta en un juicio definitivo.

b) La asistencia consular *interna* encuentra su mayor expresión en el asesoramiento producido que el Cónsul pueda dar a sus nacionales, “esta labor de asesoramiento puede referirse a cualquier aspecto de la vida de sus connacionales y de su actividad en el Estado de residencia y puede brindarse tanto en situaciones normales como excepcionales de sus connacionales; igualmente puede implicar asesoría a sus compatriotas en forma individual o colectiva y hacerlo por medio de su palabra, de correspondencia individual o de un comunicado general a la colectividad”.⁶¹

Esta asistencia puede asumir las siguientes formas generales:

El nacional del Estado que envía puede libremente visitar la oficina consular y exponer sus problemas a los funcionarios del consulado y el propio Cónsul.

⁶¹ *Ibidem*, p. 119

El Cónsul no se limitará a recibir a sus nacionales en la oficina, sino que podrá comunicarse libremente con ellos y visitarlos en sus casas, en hospitales, etcétera.

Además de escuchar a sus connacionales en su oficina y fuera de ella, el Cónsul cumplirá su función de asistencia mediante la información que, de acuerdo con su experiencia y en relación con las instituciones y posibilidades del país, considere adecuado suministrar a sus nacionales.⁶²

El Cónsul podrá además proporcionar a sus compatriotas “auxilios materiales”, que pueden consistir en: entrega de subsidios en dinero a nacionales indigentes; internamiento de nacionales en un hospital; distribución de víveres en situaciones particularmente críticas, como las producidas por un estado de guerra o una afectación climatológica; y repatriación consular, cuando el nacional se encuentre imposibilitado para subsistir en el lugar de residencia extranjero. Cabe señalar que para este punto la Secretaría de Relaciones Exteriores de México dispone de una Partida Presupuestal, aprobada con anterioridad por la Secretaría de Hacienda y contemplada en el Presupuesto Federal para sufragar los citados gastos, que van desde proveer de alimentos y ropa a mexicanos en situación de indigencia, hasta aportaciones económicas para la repatriación de connacionales fallecidos en el extranjero.

En términos generales se puede señalar que si bien las labores de asistencia consular no implican una reclamación derivada de una falta de respeto a los derechos de un connacional o a una falla en el proceso de impartición de justicia al mismo, como sucede en los casos de protección diplomática o protección consular propiamente dichas, aquellas constituyen la parte cotidiana de las actividades consideradas como de protección a nacionales en el exterior. Cabe destacar también que la asistencia consular además de incluir funciones y asesoría sobre las relaciones con las autoridades del lugar —y que pueden tener o no que ver con un proceso de impartición de justicia—,

⁶² XILOTL RAMÍREZ, Ramón. *Op. Cit.* p. 175

implica en un sentido más amplio, actividades de asesoría sobre los derechos y deberes del extranjero en el lugar y sobre las repercusiones de tipo legal que pueda tener su presencia y sus diferentes actividades en o con el exterior, y que puedan vincularlo con más de un sistema jurídico nacional

A diferencia de las actividades de protección diplomática, las de protección y asistencias consulares requieren que el Cónsul conozca el conjunto de disposiciones que conforme el Derecho Internacional Privado del Estado donde se encuentra acreditado. Es decir, la manera como dicho Estado determina quiénes son sus nacionales; los derechos y obligaciones que concede a los extranjeros que se encuentran en un territorio y las disposiciones existentes en tal Estado sobre la manera de resolver los conflictos que presentan los extranjeros domiciliados en el mismo. También debe tener una noción de las principales disposiciones del Derecho Interno del Estado en donde se encuentra acreditado que, dependiendo de las características, de la corriente migratoria y de la comunidad de sus connacionales en este Estado, resulten de mayor importancia conocer. En síntesis, el representante consular debe haber estudiado –en forma más detallada que el representante diplomático–, el sistema de organización política, jurídica y económica del Estado donde se encuentre, a fin de que esté en aptitud de proporcionar a sus connacionales asistencia en relación con su presencia y sus intereses en el exterior, y en caso de que deba presentar una reclamación, para que pueda hacerlo de manera expedita y adecuada ante las instancias correspondientes.

CAPÍTULO III

3 LA PROTECCIÓN A MEXICANOS EN EL EXTERIOR

En el último capítulo, se explicará la relación intrínseca que existe entre los Estados Unidos de América y México, en cuanto a materia de migración se refiere. No obstante, la salvaguardia de los connacionales en el exterior y su representación por parte del Estado, a través de sus Instituciones, para brindarles Protección Consular nunca quedará fuera de lo legal, por ello y una vez quedado en claro su sustento jurídico, se expondrá la Protección Consular que México realiza, incluidos los casos sensibles como lo son los condenados a pena de muerte en los Estados Unidos.

3.1 Relación migratoria México – Estados Unidos

La relación migratoria que existe entre ambas naciones es un fenómeno esencialmente laboral, impulsado por la interacción de factores que tienen raíces en ambos lados de la frontera. Aunque con cambios en su intensidad y modalidades, el movimiento migratorio ha sido una constante entre los dos países desde hace mucho tiempo. En las últimas décadas, este fenómeno ha sobresalido como uno de los temas más difíciles, preocupantes y conflictivos de la agenda bilateral. En este contexto, los Gobiernos de México y Estados Unidos han llevado a cabo considerables esfuerzos orientados a institucionalizar el diálogo y fortalecer los canales de comunicación y los mecanismos de consulta en materia migratoria, demostrando que existen espacios para buscar soluciones concretadas a los problemas que plantea la vecindad geográfica.

Dentro del conglomerado de fuerzas que han contribuido a estructurar este complejo sistema migratorio, destacan: la persistente demanda de mano de obra mexicana en los sectores agrícola, industrial y de servicios de la Unión Americana; el considerable diferencial salarial entre ambas economías; el intenso ritmo de crecimiento demográfico de la población mexicana en edad laboral; la insuficiente dinámica de la economía nacional para absorber el

excedente de la fuerza de trabajo y la tradición migratoria hacia el vecino país del norte, conformada desde el siglo pasado.⁶³

La migración es un proceso dinámico y por lo tanto la importancia atribuida a cada uno de estos factores de la demanda y la atracción. Sin embargo, los factores de la oferta y la expulsión desempeñan en la actualidad un papel tan fundamental como la disponibilidad de empleo en los Estados Unidos. Al parecer, estos últimos se habrían vuelto cada vez más importantes debido a las crisis que recurrentemente padecía nuestro país, no obstante no es el único o más importante factor, lo vemos actualmente.

Según el Consejo Nacional de Población (Conapo), en promedio poco más de 400 mil mexicanos abandona el país cada año a partir de 2002 y hasta 2007⁶⁴, en cuyas cifras históricas de emigración la gran mayoría se muda a Estados Unidos.

En el denominado Perfil Demográfico de México, se señala en una de sus secciones que a lo largo de estos años (2001-2007) se tuvo una pérdida migratoria de más de dos millones de personas. Si se considera que el dato anterior se basa en encuestas y procedimientos de conteo oficiales, en los que muchos migrantes quedan al margen por una u otra razón, se debe deducir que el número es todavía más elevado. De cualquier manera, es revelador que, pese al fortalecimiento de la vigilancia en la franja fronteriza entre los dos países, el flujo migratorio de México a Estados Unidos continúa creciendo a un ritmo acelerado. Ello se confirma con sólo recordar que el propio Conapo había estimado que el desplazamiento de connacionales al vecino país era de alrededor de 350 mil hasta los últimos cinco años de la década de los 90. Las recientes estadísticas indican que la espiral se ha multiplicado más de 12 veces

⁶³ Acervo Diplomático. La Migración y Protección a mexicanos en el Extranjero. S.R.E. México 2008.

⁶⁴ http://www.conapo.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=323&Itemid=251

Consultado el 25 de octubre de 2010

durante los últimos 30 años, si se toma en cuenta que en la década de los 60 el promedio anual era de 26 mil.⁶⁵

Esta migración que pasa por un fenómeno histórico advierte que sólo podrá ser atenuado si a largo plazo se reducen las disparidades económicas y la brecha salarial entre México y Estados Unidos. En este sentido, es necesario impulsar el ritmo de crecimiento durante varias décadas y traducirlo en incremento en los niveles de empleo, productividad y salarios, para lograr paliar el desplazamiento de trabajadores mexicanos a territorio estadounidense.

La magnitud, así como el impacto y comportamiento futuro, persiste de varias y diferentes maneras en cada uno de los estados generadores de migrantes.⁶⁶

Mientras que Zacatecas es la entidad de la República con la mayor tasa de migración, seguido por Jalisco, Guanajuato, y Michoacán, considerados los cuatro como históricas regiones expulsoras de familias enteras.

Llama la atención que, durante los años recientes Veracruz, Chiapas, y Yucatán se han estado convirtiendo en estados también exportadores de mano de obra a Estados Unidos. Del mismo modo se hace notar que frente a los graves rezagos sociales y productivos acumulados, la población indígena está encontrando en la migración una opción para mejorar su condición de vida.

En contra de muy difundidas versiones, la evidencia disponible muestra que la migración de trabajadores mexicanos a los Estados Unidos se origina preferentemente en el nivel salarial del segundo país, más que en la desocupación en el primero, y que los niveles de ocupación y escolaridad de los

⁶⁵ http://www.conapo.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=323&Itemid=251

Consultado el 25 de octubre de 2010

⁶⁶ Acervo Diplomático. La Migración y Protección a mexicanos en el Extranjero. S.R.E. México 2008.

migrantes no son los más bajos de la Población Económicamente Activa (PEA) de México, fluctuando entre los seis y los nueve años de educación; además, la mayor parte de los migrantes ya no se emplea directamente en las actividades agropecuarias.⁶⁷

**NIVEL EDUCATIVO DE LA PEA MEXICANA
INMIGRANTE EN LOS E.U.A.⁶⁸**
(%)

Nivel educativo	Total	Población masculina	Población femenina
Sin escolaridad	2.2	2.6	1.2
1 a 6 años cursados	27.0	28.7	23.2
7 a 12 años cursados	30.7	32.0	27.7
Con preparatoria terminada	23.2	21.6	26.8
Estudios licenciatura	11.4	9.8	14.8
Licenciatura o más	5.5	5.2	6.2
Total	100 5, 793, 212	100 3, 982, 274	100 1, 810, 938

⁶⁷ Papademetriou, Demetrios G, *El cambio de expectativas en el libre comercio y migración*, Carnegie Endowment for International Peace. Washington, D. C., 2003. p. 65

⁶⁸ Revista de Comercio Exterior, México, julio 2008.

Desde la perspectiva estadounidense, el considerable incremento en la oferta de trabajo con calificación menor que la de los estudios de preparatoria o equivalente, en la que la inmigración de origen mexicano tiene un peso significativo, al lado del déficit comercial, especialmente visible durante los años ochenta, arrojaron el saldo de una caída salarial, para estos estratos de calificación y para esa década, cercana a los 10 puntos porcentuales en relación con los salarios de trabajadores con estudios de educación media superior o superior.⁶⁹ El peso de los efectos de la apropiación de puestos de trabajo, de la presión para reducciones salariales, del consumo de demasiados servicios gubernamentales, del padecimiento de enfermedades contagiosas y de la naturaleza clandestina de su entrada a los Estados Unidos, en la que se cobijan elevados niveles de explotación y de la falta de respeto por sus derechos laborales, da cuerpo a la recurrente práctica de medidas, legales y represivas, más duras en contra de los inmigrantes. De todos los grupos de inmigrantes en los Estados Unidos, los mexicanos obtienen muy bajas remuneraciones:

**INDICADORES LABORALES DE LA PEA MEXICANA
EN LOS ESTADOS UNIDOS.⁷⁰**

Indicador	Población masculina	Población femenina	Total
Participación económica (%)	79.8	45.2	64.3
Promedio de edad (años)	34.1	35.5	34.6
Promedio de ingreso anual (USD)	19, 135.00	12, 868.00	17, 167.00

⁶⁹ Carbaugh, Robert J. “Economía Internacional”, Thompson, México, 2005 p. 173

⁷⁰ Revista de Comercio Exterior, México, julio 2008.

PEA que trabaja tiempo parcial (%)	39.5	25.1	33.0
Promedio de horas trabajadas por semana	40.4	35.8	39.0
PEA que no cuenta con seguro médico (%)	67.1	68.4	67.5
PEA que pertenece a un sindicato (%)	9.7	12.2	10.5

En análisis económicos de mucha mayor precisión, se sugiere que los estancamientos salarial y ocupacional estadounidense, particularmente en la manufactura, son el resultado de la combinación de un elevado ritmo en el crecimiento de la productividad industrial precedente con un uso preferente del ingreso en el consumo de servicios sobre el de bienes; y en esa situación, la capacidad de adaptación de los migrantes mexicanos, mayoritariamente experimentados en actividades agropecuarias, al desarrollo de nuevas actividades, industriales y de servicios, favorece a su *integración* a la demanda dominante en los Estados Unidos:

**DISTRIBUCIÓN DE INMIGRANTES
MEXICANOS POR RAMA DE ACTIVIDAD⁷¹**
(%)

Rama	Población Masculina	Población Femenina	Total
Agricultura	10.9	3.1	8.5
Construcción	23.6	1.1	16.6
Manufactura	18.9	19.1	19.0
Transportes y Comunicaciones	4.6	2.0	3.8
Comercio	24.8	26.8	25.4
Servicios Financieros	1.4	4.3	2.3
Servicios Personales	10.0	21.8	13.8
Servicios Sociales	5.1	20.2	9.8
Administración Pública	0.5	1.8	0.9
Total	100 (3, 982, 274)	100 (1, 810, 938)	100 (5, 793, 212)

Una parte de la oposición al libre flujo del trabajo hacia los Estados Unidos descansa en la intensidad que tal migración alcanzó en los años recientes, de forma que, mientras la inmigración estadounidense correspondió a 152 mil personas entre 1820 y 1830, para 1981-1990 llegó a 7, 338 miles de personas. Sólo entre 1990 y 2000, el 79 % del aumento de la población total no autorizada se debió a los inmigrantes mexicanos, según estimaciones del Servicio de Inmigración y Naturalización (INS, por sus siglas en inglés) que, desde el año 2003 y muy probablemente por estos datos, forma parte del Departamento de Seguridad Interna...⁷²

En el marco de la globalización, y con una combinación de añejos y conocidos problemas estructurales del sistema económico mexicano, con novedosos problemas coyunturales que van de la vulnerabilidad del sistema financiero a la inadecuada educación pública, pasando por obstáculos burocráticos y un alto índice de delincuencia y corrupción, se ha hecho visible

⁷¹ *Ibidem*

⁷² Carbaugh, Robert J. *Op. Cit.* p. 171

una complicación suplementaria derivada del bajo crecimiento económico de México, que contra todas las promesas, son resultado de las reformas económicas que arrancan desde 1982.

Desde la conclusión de los programas *bracero* (1942-1964), el objetivo de los gobiernos de México ha sido mantener abierta la puerta del mercado laboral de Estados Unidos, en el que la protección consular forma parte fundamental en esta materia, como herramienta para los mexicanos.⁷³

Por otra parte, un cuestionamiento recurrente sobre los resultados de negociaciones, consiste en precisar algún tipo de acuerdo migratorio con avances visibles, tangibles en la materia. Para muchos analistas, el problema radicó a partir de los atentados terroristas del 11 de septiembre, el que fue una mala fortuna para México, sobre todo al inicio de una administración que se concentraría en este tema, así como en su carácter integral cuyos componentes, especialmente la regularización migratoria, resultaron elementos de negociación, mismos que aún se persiguen y que podría enlistar de la siguiente forma:

Un programa de trabajadores temporales, garantizándose la portación de visa para que exista movilidad laboral. No instituir solamente un programa piloto en la agricultura, sino también en los sectores industriales y de servicios.

Regularización de la situación migratoria de los connacionales indocumentados en Estados Unidos. El cálculo refiere que tienen distintas antigüedades: unos llegaron antes de 1997, otros entre 1997 y 2000, y los más recientes a partir del 2003. La división de los inmigrantes en segmentos complica la negociación para México. Entre las soluciones se ha propuesto incluir una fecha de registro (*registry date*) para garantizar que puedan ajustar su situación migratoria a partir de su fecha de entrada.

⁷³ Acervo Diplomático. La Migración y Protección a mexicanos en el Extranjero. S.R.E. México 2008.

Programas de impulso al desarrollo regional de México. En el largo plazo, la posibilidad de reducir las tasas de migración hacia Estados Unidos puede conseguirse mediante el desarrollo de proyectos estratégicos en áreas expulsoras de migrantes.

Promover programas que fortalezcan la seguridad de la frontera. Las cifras de muertes de connacionales intentando cruzar la frontera son altas, por lo que se requieren acciones conjuntas para reducir los riesgos, desde su difusión en medios de comunicación hasta la denuncia del tráfico de personas, en especial con las bandas de “coyotes” y “polleros”. Por la parte estadounidense, teniendo así y mayor control y conocimiento de este flujo que se interna a su territorio.

Revisión de los programas de visas. Impulsar un reconocimiento especial a México y Canadá y crear un programa específico para los socios del TLCAN.

De manera suplementaria, la profunda integración, paradójicamente y por la forma en la que ha prosperado, reduce considerablemente los márgenes de negociación de México con los Estados Unidos, con un notable crecimiento de las asimetrías y de la dependencia de nuestro comercio los Estados Unidos y ante el hecho de la diferencia de intereses de política exterior, claramente diferenciados a partir del 11 de septiembre de 2001.

A pesar de este complejo panorama, existen ciertas circunstancias estructurales de la economía de los Estados Unidos que, en el largo plazo, habrán de favorecer una mejor inserción de los migrantes mexicanos. Este cuerpo de posibilidades, sin embargo, no pasa necesariamente por la celebración de un acuerdo migratorio mediato, con lo que se conservan enormes dificultades para modificar el actual estatus en este tema.

3.2 Protección de México a sus nacionales

A raíz del aumento en la migración documentada e indocumentada, en 1980 el Gobierno de México a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores creó la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares, para dedicar esfuerzos especializados en las tareas de protección, seguimiento y solución de la problemática migratoria. En 1985, por cuestiones presupuestales, la Dirección General de Protección fue absorbida por la Dirección General de Servicios Consulares para formar la Dirección General de Protección y Servicios Consulares. Posteriormente en 1989, la Dirección General se vuelve a denominar de Asuntos Consulares y en 1998, se establece como la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares (DGPAC), mediante la publicación en el Diario Oficial, de un nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores.⁷⁴

Finalmente y a raíz de la publicación del Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, el 8 de enero de 2009, se formaliza la división de las áreas de protección y servicios consulares, con la creación de dos direcciones generales: La Dirección General de Servicios Consulares y la Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior, que es como actualmente se mantiene, siendo ésta última, la encargada de hacer valer el respeto y la protección a los derechos fundamentales de los migrantes que forma parte de los principios rectores de la política exterior del Gobierno de México.

Si bien sabemos que históricamente, México ha estado a la vanguardia en la instrumentación de esquemas para la protección de sus nacionales en el exterior. Ninguna otra nación en el mundo cuenta con la experiencia ni la infraestructura consular que ha acumulado nuestro país en la materia.

⁷⁴ <http://www.sre.gob.mx/index.php/tramites-y-servicios/asistencia-y-proteccion-consular/318> Consultado el 10 de enero de 2011

La enorme y continua migración de mexicanos hacia el exterior, debe estimular una constante adecuación institucional y funcional a través de programas para garantizar el respeto a los derechos humanos y civiles de las comunidades mexicanas, y debe ser considerada también la alta demanda de servicios que generan las migraciones.

El papel que tiene México en la atención que brinda a sus comunidades en el extranjero, además de ser objeto de reconocimiento internacional, ha marcado pauta y establecido estándares de acción que son repetidos por otros países afectados por fenómenos migratorios similares.

Como ya se explicó, la protección consular se encuentra determinada en diversos ordenamientos normativos, tanto de Derecho Internacional como de Derecho Interno.

En su acepción más amplia, “la protección consular se entiende como 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 demandas”.⁷⁵

Las acciones de Protección Consular que el Gobierno de México, a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores, lleva a cabo, son:

- 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

⁷⁵ <http://www.sre.gob.mx/index.php/tramites-y-servicios/asistencia-y-proteccion-consular/322?task=view>
Consultado el 10 de enero de 2011

- Evitar la persecución o discriminación por motivos de su origen nacional o cualquier otra causa.

La protección consular es ejercida por funcionarios consulares ante autoridades locales o de otro tipo, dentro de la circunscripción de sus respectivas Representaciones Consulares o Diplomáticas. Este tipo de protección considera 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 del derecho internacional.

Se presenta, en general, a consecuencia de irregularidades, faltas o violaciones en la aplicación de normas internas por parte de particulares o autoridades del país receptor, 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.

Para que un representante consular mexicano pueda ejercer la protección consular deben cumplirse las siguientes condiciones:

- Que se trate de un nacional mexicano
- Que el nacional solicite o acepte la protección
- Que las reclamaciones no sean tardías o fuera del marco legal del Estado receptor

Los Programas de Protección Consular que existen son coordinados por la Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior, quien lleva a cabo su estructuración y puesta en acción, tanto de protección, como de asistencia consular por medio de las Representaciones Diplomáticas y Consulares de México alrededor del mundo.

En general, las actividades de protección y asistencia consular se inscriben en los siguientes programas.

I. Programa de protección a mexicanos en el exterior, que tiene por objetivo: Brindar protección y asistencia consular a mexicanos en el exterior.

Ahora bien, los servicios que ofrece, fundamentados jurídicamente y puestos en práctica basado en la experiencia y los hechos son los siguientes y más comunes:

- Atención a repatriados y visitas a centros de detención migratoria
- Repatriación de enfermos
- Repatriación de menores
- Traslados de restos a territorio nacional
- Identificación de restos
- Visitas a connacionales detenidos en centros de detención penal
- Ayuda económica directa a mexicanos en situación de indigencia
- Asesoría legal en materia migratoria, penal, laboral y civil
- Recuperación de salarios
- Indemnizaciones laborales
- Abusos en contra de menores
- Compensación para víctimas de crímenes violentos
- Indemnización por lesiones
- Negligencia médica
- Pensiones alimenticias
- Sustracción de menores
- Procesos de adopción de menores
- Procesos de patria potestad de menores
- Sucesiones
- Presunciones de nacionalidad

- Localización de personas
- Recuperación de pertenencias

II. Programa de Asesorías Legales Externas, que tiene por objetivo:

Reforzar las actividades de protección a mexicanos a través de la contratación de abogados especialistas en las distintas ramas del derecho estadounidense que proporcionan asesoría legal o bien asuman la representación gratuita de los connacionales y/o coadyuven en el desarrollo de sus procesos legales.

Uno de los elementos fundamentales de este programa lo constituye la prestación de orientación y asesoría legal gratuita a los mexicanos que la requieren, o bien de 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 la Cancillería.

3.3 Representación legal

La suscripción de contratos se hace a partir de las siguientes consideraciones:

Los despachos se seleccionan conforme a las especialidades jurídicas de mayor demanda de consulta en la circunscripción, según sea el caso, en los ámbitos civil, penal, migratorio, laboral y de derechos humanos.

La selección de los abogados, despachos u organizaciones, y la firma de los contratos es responsabilidad de cada una de las Representaciones Consulares. Los Consulados contratan a abogados consultores que han demostrado ser profesionistas con probada honradez, tener prestigio entre la comunidad, ser eficientes en su desempeño profesional y haber mostrado

marcado interés por nuestro país y por la defensa de nuestros connacionales. Los Consulados canalizan a los abogados, despachos y/u organizaciones, aquellos casos que se ajusten a los siguientes criterios:

- alta visibilidad;
- que los mexicanos involucrados carezcan de los recursos económicos suficientes para hacer valer sus derechos por la vía jurídica;
- que en opinión del abogado, existan elementos que hagan probable un resultado positivo en el proceso jurídico.

La labor del abogado, despacho u organización consiste en orientación, asesoría y, de ser necesario, representación jurídica de la persona afectada. La representación puede tener lugar en las distintas etapas de la defensa en un proceso judicial (recopilación de evidencias, investigaciones, presentación de medios preparatorios al juicio, representación en audiencias, contestación, alegatos, sentencia y, de ser el caso, interposición de recursos posteriores a la sentencia).

En ese sentido, el abogado, despacho u organización que es contratado a través de este Programa tiene la responsabilidad de:

- Proporcionar servicios de orientación y asesoría a los mexicanos que le sean canalizados por el Consulado.
- Evaluar la viabilidad de llevar a juicio aquellos casos en los que los mexicanos hayan sufrido algún menoscabo de sus derechos.
- Elaborar y, en su caso, presentar a las autoridades competentes las demandas, evidencias, promociones, documentos legales y medios de prueba que correspondan a la etapa procesal del caso.
- Localizar y contratar peritos para que, en su carácter de expertos, elaboren los dictámenes y desahoguen las pruebas periciales necesarias para proteger los intereses de los connacionales.

- Orientar y asesorar a las representaciones consulares en aquellos casos que lo ameriten.
- Facilitar a los Consulados la comprensión de los procesos judiciales.

Si bien es cierto, que la claridad de los objetivos de nuestra política exterior en el ámbito de las relaciones consulares, incluido el proteger los intereses de México y de sus nacionales, debe de quedar perfectamente gravada en la mente de funcionarios y sociedad, se trata de una labor amplia de capacitación de personal y de difusión hacia todos los sectores de la población, que lleve a hacer comprender los alcances reales de la Protección y evite confusiones que únicamente desmeritan la imagen de una institución.

Contar con servidores plenamente capacitados y en aptitud de emprender con éxito sus obligaciones, no sólo debe ser profunda y analítica, sino continua; que analice caso por caso sin permitir los rezagos. Toda posibilidad de ascenso debe vincularse con los resultados de la capacitación.

La Secretaría de Relaciones Exteriores debe de intensificar su presencia en las aulas universitarias, colaborar con estudiantes interesados en la Protección Consular, hacer de esta materia una especialización

La práctica consular mexicana es sólo una de las múltiples que existen en el mundo, y si bien todas ellas encuentran cierta uniformidad con base en la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, es claro que este documento, con el paso del tiempo ameritará revisión. En esta labor, México no puede orillarse porque se caracteriza como un impulsor e innovador en el campo de la Protección Consular.

Por otra parte, la colaboración de la sociedad civil será necesaria para conocer mejor las necesidades de proteger en el extranjero los intereses de México y de los mexicanos. Es una política de Estado y como tal se debe ejercer.

3.4 La Pena de Muerte

Si bien sabemos que la pena de muerte o pena capital se refiere a la privación de la vida del condenado por la comisión de un delito grave que la ley sanciona con dicha pena, escritores y filósofos del siglo XVIII como Montesquieu, Voltaire o Cesare Beccaria abogaron por importantes reformas en los sistemas penales, que fueron llevando poco a poco desde la limitación de los delitos castigados con la pena capital hasta su completa abolición en muchas legislaciones. En la actualidad, muchos países admiten la pena de muerte sólo en casos excepcionales como en tiempo de guerra y en situaciones de extrema gravedad. En Estados Unidos existe esta pena en algunos estados. Después de que una sentencia del Tribunal Supremo se pronunciara en contra de la misma, aduciendo su inconstitucionalidad, otra sostuvo en cambio su adecuación a la Constitución de Estados Unidos. En México la pena de muerte no se contempla como sanción a un delito.

Los defensores de la pena capital alegan en su favor un carácter ejemplarizante que, según su interpretación, no se alcanza con las penas privativas de libertad. Los que se oponen a la aplicación de la pena de muerte aducen todo lo contrario, y añaden como argumento la posibilidad de error judicial, que siempre sería imposible de remediar, así como la indefensión de aquellos reos que, al no tener recursos económicos, tampoco podrían pagar una defensa eficaz en el juicio. Son sobre todo las consideraciones de orden ético y hasta religioso las que más pesan a la hora de abogar por la abolición de esta pena, al considerar el derecho a la vida como algo incuestionable.

Dentro de los Estados Unidos de América actualmente se encuentran 52 mexicanos sentenciados a la pena capital, mismos que son considerados casos de alta sensibilidad y en los que la Protección Consular se ejerce de manera más directa, constante y enfáticamente. Para estos peculiares casos, el Gobierno de México a través del *Programa de Asistencia Jurídica a Mexicanos*

Sentenciados a Pena Capital busca evitar que los mexicanos acusados por la comisión de delitos de extrema gravedad sean ejecutados o reciban dicha condena.

Este programa inició su operación a partir de septiembre de 2000 con la contratación de los servicios del despacho de abogados “*Sandra Babcock, Attorney at Law*”, reconocido en Derecho Internacional y en casos de pena capital en Estados Unidos, que en la década de los noventa sentó importantes precedentes en las cortes estadounidenses al presentar como argumento de defensa en casos de pena de muerte, la violación al Artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares.⁷⁶

Con la ayuda de este programa, la Secretaría de Relaciones Exteriores ha logrado capacitar a sus funcionarios que desempeñan labores de protección en Estados Unidos y en México, a fin de proporcionarles elementos teórico-prácticos para el mejor manejo de los casos de pena de muerte. Con el incremento de recursos para este programa, podrán continuarse este tipo de ejercicios.

Los criterios para la inclusión de casos en este programa, que incluye la opinión de la Consultoría Jurídica de la Secretaría de Relaciones Exteriores, son:

- Mexicanos que ya se encuentren sentenciados a la pena de muerte
- Mexicanos cuyo proceso judicial pudiera derivar en esta pena
- Mexicanos en procesos judiciales o sentenciados, de quienes pueda presumirse inocencia

⁷⁶ Acervo Diplomático. La Migración y Protección a mexicanos en el Extranjero. S.R.E. México 2008.

- Mexicanos a los que, por circunstancias especiales (retraso mental, historia personal de maltrato, menores de edad al momento de cometer el delito, etc.), se les pueda conmutar la sentencia
- Mexicanos cuyos procesos judiciales les resultó desfavorable por el deficiente desempeño de su abogado defensor.

CONCLUSIONES

Durante el desarrollo del presente observamos cómo fueron evolucionando el concepto y la práctica de la protección a nacionales en el exterior. Igualmente se reseñó el desarrollo de los derechos de los extranjeros, desde que éstos se les incluían dentro de un régimen especial de leyes, hasta llegar finalmente a que cada Estado les implique el mismo sistema jurídico vigente en la jurisdicción territorial del Estado.

También se mencionó que la institución consular y la diplomática no siempre evolucionaron en forma paralela, lo que se había reflejado en sus actividades de protección, pues había declinado entonces la importancia de los cónsules como agentes protectores, a favor de los diplomáticos. Asimismo, se señaló que aún hace dos siglos XIX, no existían definiciones claras sobre los métodos y límites para ejercer la actividad de protección a los nacionales en el exterior. Por lo tanto puedo escribir que la práctica consular mexicana es muy intensa y llena de experiencias. En breve tiempo y gracias a enormes esfuerzos realizados, nuestro país se mira como un puntal en asuntos del orden consular. Sin embargo, es claro y lo sabemos bien, nuestros sistemas de documentación se han relegado y enfrentamos la urgencia de modernizarlos

Hoy podemos decir que tanto los cónsules como los diplomáticos tienen la función de proteger los intereses de sus connacionales, lo que ha quedado plasmado con las Convenciones de Viena sobre Relaciones Diplomáticas y Relaciones Consulares, actualmente vigentes en la comunidad internacional. Sin embargo, como resultado del propósito de evitar en lo posible los conflictos entre los Estados y de la aceptación generalizada del principio de agotamiento de los recursos locales antes de proceder al ejercicio de la protección diplomática, la institución consular ha retomado la importancia que inicialmente tuvo como

agente protector. Ahora, para impedir que las relaciones interestatales se vean constantemente dañadas, se apoya que sean los cónsules quienes lleven a cabo la mayoría de las actividades de asistencia y protección, dejando que los diplomáticos presenten reclamaciones a los Estados a los que se encuentren acreditados, sólo los casos en que efectivamente no existe otra opción.

Para alcanzar esa empresa se debe contar en nuestras Instituciones con personal que de diferentes maneras sea capacitado, incluso, si existe interés por ejercer la protección consular, por cuenta propia; sin embargo, esto no es suficiente, debemos de exigir todavía mayor profesionalización, a los centros de formación profesional, a las universidades, a los colegios e institutos ya que también deben contar con una alta responsabilidad en la materia.

Independientemente de la evolución de las reglas y procedimientos para proporcionar protección a los nacionales, no puede decirse aún que éstos estén completamente definidos y aceptados por la comunidad internacional. Las normas relativas a la responsabilidad internacional de los Estados todavía están en proceso de codificación y sería necesario también que se realicen nuevas convenciones internacionales, o bien, se actualicen para tratar de unificar, o por lo menos de hacer más compatible la teoría con la práctica.

No podemos dejar de lado la cuestión presupuestal y para coadyuvar desde el campo consular en el desarrollo económico del país, debemos utilizar todas las posibilidades que se nos ofrecen, sacarle mucho mayor partido a diversas funciones. La intensidad de la migración, la evolución de las redes y la maduración de los circuitos migratorios entre México y Estados Unidos a lo largo de varias décadas ha contribuido en el contexto de la globalización a transformar los lazos de las personas con sus comunidades de origen y a replantear las formas tradicionales de concebir y vivir la nacionalidad y la ciudadanía.

Es una tarea gigante pero necesaria. Imaginemos el número de fallecimientos de mexicanos que ocurren anualmente en el extranjero y no debemos de olvidar que requerimos de una administración cada vez más tecnificada, automatizada, competente y eficiente. La modernidad y tecnológica es también un objetivo, debemos incentivar mejores leyes, trabajar en la unificación de la normatividad consular hoy dispersa en todo tipo de códigos, leyes, reglamentos y decretos, darles su carácter de respeto.

Alcanzar, aún sin recursos económicos suficientes, los objetivos pareciera una disyuntiva; sin embargo, contamos con una política exterior rica; nuestro deber y obligación es aplicarla, hacer uso de nuestra especialidad de diplomáticos para negociar y todo esto en aras de un servicio consular eficiente para bienestar de todos los mexicanos y para brindar la Protección Consular requerida.

Por otra parte, el *transnacionalismo* en el que mexicanos y estadounidenses nos vemos cada vez más involucrados, implica la construcción de estructuras simbólicas que den sentido a los actos de cruzar fronteras, vivir en “dos hogares” y reproducir relaciones transnacionales, precisar dinámicas y examinar sus más notorias manifestaciones, destacando las organizaciones de migrantes mexicanos. Estas asociaciones deben ser tomadas en cuenta para estrechar vínculos entre mexicanos en México y fuera de México a fin de formular propuestas al Gobierno mexicano.

Todo estudio supone complejos retos educativos, también esfuerzos personales como lo ejemplifican los migrantes mexicanos, sin embargo Gobierno y Sociedad, sin olvidar a los medios de comunicación, comparten la responsabilidad de informar, educar, enseñar y mostrar que nuestra situación geopolítica es *sui generis* y que así como también se tienen desencuentros con los estadounidenses, se cuenta también con ventajas ser vecino del país más rico del mundo.

Si bien la Protección Consular supone la defensa de los intereses de México en el exterior, también es notorio que por más programas que se realicen de ayuda y asistencia por parte del Gobierno mexicano, es necesaria la educación, el respeto y la disciplina de nuestros ciudadanos; más aún cuando se encuentran en un país extraño a sus costumbres.

México no deja de llevar a cabo estudios, encuestas, capacitación de personal, etc. pero pareciera que se olvida del interior, dado que el problema comienza por las dificultades internas que no se han sabido resolver y que a pesar de tener algunos instrumentos para cambiar el rumbo, se han preocupado por los aspectos de forma, olvidando el fondo; así bien la oportunidad que nos da nuestra geografía debe ser aprovechada y si bien no pareciera que la tomemos con la responsabilidad necesaria; el entendimiento, la negociación y la diplomacia debe ser un recurso de acercamiento, en vez de alejarnos cada vez más, debe ser la solución para trazar un plan, que haya corresponsabilidad, de lo contrario no se solucionarían los problemas. De igual manera, debe generarse conciencia, no sólo en autoridades mexicanas y extranjeras, también en la sociedad civil, a la que se le deberá exigir, exigirnos.

Como se advertía, el presente estudio pretende proveer insumos relevantes para nutrir y enriquecer el tema de la Protección Consular que, a pesar de grandes esfuerzos de diferentes autores, aún se cuenta con un vacío en la bibliografía, casi inexistente sobre la práctica consular, esperando no sólo esto, si no también crear conciencia sobre la responsabilidad que las diferentes partes de la sociedad mexicana tienen en cuestión de la defensa de nuestros derechos, incluso, allende nuestras fronteras.

ANEXOS

Panorama General de la Protección Consular

CATEGORIA B	AMERICA DEL NORTE	AMERICA LATINA Y DEL CARIBE	EUROPA	AFRICA Y MEDIO ORIENTE	PACIFICO Y ASIA	TOTAL
Consulados Generales	22	3	3	0	2	30
Consulados de Carrera	28	3	0	0	0	31
Secciones Consulares	2	22	23	8	12	67
Oficina Comercial	0	0	0	0	1	1
SUB-TOTAL	52	28	26	8	15	129
Consulados Honorarios	12	26	74	17	22	151
GRAN TOTAL	64	54	100	25	37	280

Panorama General de la Protección Consular

CATEGORIAS	ESTADOS UNIDOS
CONSULADOS GENERALES	18
CONSULADOS DE CARRERA	27
SECCIONES CONSULARES	1
OFICINA COMERCIAL	0
SUB-TOTAL	46
CONSULADOS HONORARIOS	8
TOTAL	54

Panorama General de la Protección Consular



Panorama General de la Protección Consular

ESTADOS	No.
TEXAS	11
CALIFORNIA	10
ARIZONA	5
FLORIDA	2
RESTO	18

Panorama General de la Protección Consular

Población Hispana en EU:

- 38.8 millones de personas
- 14% de la población total

Población de origen mexicano:

- 25 millones de personas
- 67% de los hispanos en EU

De estos :

- 14 millones son nacidos en EUA
- 11 millones nacidos en México



(US. Census Bureau)

Panorama General de la Protección Consular

Principales destinos de los mexicanos que emigran a EE.UU.



Estado Destino
1 California
2, Texas
3, Illinois
4, Arizona
5, Colorado
6, Florida
7, Nuevo México
8, Washington
9, Nevada
10, Georgia



Panorama General de la Protección Consular

Casos de protección consular 2006

AMBITOS	ESTADOS UNIDOS	RESTO DEL MUNDO	TOTAL	
DERECHOS HUMANOS	292	29	321	0.31%
PENAL	18,269	228	18,497	17.65%
MIGRATORIO	49,418	246	49,663	47.38%
LABORAL	2,378	12	2,390	2.28%
CIVIL	5,367	148	5,515	5.26%
ADMINISTRATIVO	27,993	446	28,439	27.13%
TOTAL	103,717	1,108	104,825	100.00%

Panorama General de la Protección Consular

Casos de protección consular 2007

AMBITOS	ESTADOS UNIDOS	RESTO DEL MUNDO	TOTAL	
DERECHOS HUMANOS	153	7	160	0.27%
PENAL	9,145	157	9,302	15.66%
MIGRATORIO	26,770	87	26,857	45.22%
LABORAL	1,766	2	1,768	2.98%
CIVIL	4,254	91	4,345	7.32%
ADMINISTRATIVO	16,705	251	16,956	28.55%
TOTAL	58,793	595	59,388	100.00%

Mecanismos de Cooperación Bilateral en Materia Migratoria y de Protección Consular

GENERALIDADES

Como es conocido, la dinámica migratoria entre México y Estados Unidos ha sido, y es, una constante en la relación bilateral.

El surgimiento inicial de la problemática en esta materia se presentó con la ejecución del Tratado Guadalupe-Hidalgo en el siglo XIX, y los registros más formales de ella se remontan hasta el año de 1924, con la creación misma del Servicio de Inmigración y Naturalización de Estados Unidos.

Mecanismos de Cooperación Bilateral en Materia Migratoria y de Protección Consular

GENERALIDADES

La complejidad de esta dinámica ha hecho necesario el diseño e instrumentación de diversos mecanismos bilaterales para facilitar su administración y salvaguardar los derechos de los migrantes mexicanos que son detenidos y repatriados a territorio nacional.

Mecanismos de Cooperación Bilateral en Materia Migratoria y de Protección Consular

ANTECEDENTES

I.- Tratado de Guadalupe-Hidalgo (2 feb 1848)

Art. VIII.- "Los mexicanos establecidos hoy en territorios pertenecientes antes a México... *podrán permanecer en donde ahora habitan...*".

Mecanismos de Cooperación Bilateral en Materia Migratoria y de Protección Consular

ANTECEDENTES

I.- Tratado de Guadalupe-Hidalgo (2 feb 1848)

Art. IX.- Los mexicanos que en los territorios antedichos no conserven el carácter de ciudadanos de la República Mexicana, según lo estipulado en el presente artículo, serán incorporados en la Unión de los Estados Unidos, y se admitirán lo más pronto posible, conforme a los principios de su constitución federal, al goce de la plenitud de derechos de ciudadanos de dichos Estados Unidos. En el entretanto serán mantenidos y protegidos en el goce de su libertad, de su propiedad y de los derechos civiles que hoy tienen según las leyes mexicanas

Mecanismos de Cooperación Bilateral en Materia Migratoria y de Protección Consular

GENERALIDADES

No obstante que la Convención Bilateral sobre Protección Consular, firmada en 1942, sentó las bases iniciales para garantizar el respeto a los derechos de los nacionales mexicanos detenidos en Estados Unidos, la intensificación de la migración de nacionales mexicanos hacia ese país en los años 80 y 90's, hizo necesaria la creación de diversos mecanismos institucionales para administrar y regular este fenómeno .

Mecanismos de Cooperación Bilateral en Materia Migratoria y de Protección Consular

ANTECEDENTES

Históricamente se reconocen cinco grandes momentos migratorios de mexicanos hacia Estados Unidos.

I.- Tratado de Guadalupe-Hidalgo (2 feb 1848)

Establece diversas disposiciones para regular la permanencia de mexicanos en territorios adquiridos por Estados Unidos. Son de particular importancia los Artículos VIII y IX.

Mecanismos de Cooperación Bilateral en Materia Migratoria y de Protección Consular

ANTECEDENTES

II.- Desarrollo del oeste estadounidense (1865-1900)

La primera oleada migratoria se presenta a finales del siglo XIX, cuando en Estados Unidos toma auge la construcción del ferrocarril en el suroeste del país. Asimismo, la demanda de mano de obra en el sector agrícola de la zona Oeste-Central de Estados Unidos se convirtió en un poderoso imán que atrajo a cientos de trabajadores mexicanos en la época pre-revolucionaria. Dicha migración se vio facilitada por el hecho de que hasta 1907 no existieron casetas de inspección en la frontera.

Mecanismos de Cooperación Bilateral en Materia Migratoria y de Protección Consular

ANTECEDENTES

III.- Siglo XX (1910 – 1929)

El segundo gran movimiento se registra en los albores del siglo XX, cuando los mexicanos fueron objeto de alta demanda para suplir, principalmente, a la población que era enlistada en el ejército. Esta oleada se vio reforzada por la salida de mexicanos que huían de la Revolución en territorio nacional.

Mecanismos de Cooperación Bilateral en Materia Migratoria y de Protección Consular

ANTECEDENTES

III.- Siglo XX (1910 – 1929)

Al año de haber sido aprobada la ley de Inmigración en Estados Unidos (1917), inició simultáneamente un programa de contratación de trabajadores mexicanos. Con una frontera semi-abierta (la Patrulla Fronteriza se creó hasta 1933), se estima que fueron admitidos 77,000 mexicanos.

Mecanismos de Cooperación Bilateral en Materia Migratoria y de Protección Consular

ANTECEDENTES

IV.- Siglo XX (1929 – 1939)

El tercer gran movimiento se registró después del colapso de los mercados financieros estadounidenses y durante la 'Gran Depresión'.

Esta oleada se caracteriza por el sentido inverso que asumió la dinámica. Se estima que regresaron al país aproximadamente 40,000 mexicanos.

Mecanismos de Cooperación Bilateral en Materia Migratoria y de Protección Consular

ANTECEDENTES

V.- Siglo XX (1939 – 1964)

La participación de Estados Unidos en la II Guerra Mundial agudizó la escasez de mano de obra en ese país e hizo necesaria la contratación masiva de trabajadores mexicanos para laborar en el centro y suroeste agrícola. Surge el Programa Bracero (1942).

Durante este período se reconoce a la cuarta oleada migratorio.

Mecanismos de Cooperación Bilateral en Materia Migratoria y de Protección Consular

ANTECEDENTES

V.- Siglo XX (1939 – 1964)

Programa Bracero

Dio inicio el 4 de agosto de 1942 y se extendió hasta el año 1964. Participaron aproximadamente 5 millones de mexicanos. Se renovó en los años 1951, 1961 y 1963.

Mecanismos de Cooperación Bilateral en Materia Migratoria y de Protección Consular

ANTECEDENTES

V.- Siglo XX (1939 – 1964)

Programa Bracero

- a) Pago del transporte de los trabajadores del centro de reclutamiento al sitio de trabajo
- b) Vivienda
- c) Salario prevaleciente en la zona
- d) Trabajadores mexicanos no desplazarían a estadounidenses
- e) Contrato con tiempo mínimo de 45 días
- f) Se prohibía la contratación en lugares donde pudiera haber discriminación

Mecanismos de Cooperación Bilateral en Materia Migratoria y de Protección Consular

ANTECEDENTES

V.- Siglo XX (1939 – 1964) Convención Bilateral

sobre Protección Consular

En 1942, ante el incremento de trabajadores mexicanos en Estados Unidos, ambos gobiernos deciden iniciar la colaboración en materia migratoria con la firma de la Convención Bilateral sobre Protección Consular.

Mecanismos de Cooperación Bilateral en Materia Migratoria y de Protección Consular

ANTECEDENTES

VI.- Siglo XX (1976 -)

El último gran movimiento migratorio inició en la década de los 70's, hasta nuestros días. Se ha caracterizado por agudizarse en los fines de sexenio, de manera paralela con las crisis económicas sufridas (1976, 1982, 1988, 1994).

Actualmente, se estima que la migración de mexicanos hacia Estados Unidos asciende a aproximadamente 450,000 personas por año.

Mecanismos de Cooperación Bilateral en Materia Migratoria y de Protección Consular

DIALOGO MIGRATORIO

Nivel Presidencial

Los acercamientos entre los mandatarios de ambos países para abordar la administración y regulación del fenómeno migratorio a partir de 1988:

Salinas-G.H.Bush/Clinton

Zedillo-Clinton

Fox-G.W.Bush

Calderón-G.W.Bush/Obama

Mecanismos de Cooperación Bilateral en Materia Migratoria y de Protección Consular

ANTECEDENTES

VI.- Siglo XX (1976 -)

El último gran movimiento migratorio inició en la década de los 70's, hasta nuestros días. Se ha caracterizado por agudizarse en los fines de sexenio, de manera paralela con las crisis económicas sufridas (1976, 1982, 1988, 1994).

Actualmente, se estima que la migración de mexicanos hacia Estados Unidos asciende a aproximadamente 450,000 personas por año.

Mecanismos de Cooperación Bilateral en Materia Migratoria y de Protección Consular

DIALOGO MIGRATORIO

Nivel Presidencial

Los acercamientos entre los mandatarios de ambos países para abordar la administración y regulación del fenómeno migratorio a partir de 1988:

Salinas-G.H.Bush/Clinton

Zedillo-Clinton

Fox-G.W.Bush

Calderón-G.W.Bush/Obama

Mecanismos de Cooperación Bilateral en Materia Migratoria y de Protección Consular

DIALOGO MIGRATORIO

Reuniones interparlamentarias

Desde 1961, la Reunión Interparlamentaria México-Estados Unidos es un importante foro de discusión oficial entre los poderes legislativos de ambos países. Se reúne anualmente e incluye a miembros de ambas Cámaras.

Para dar seguimiento a sus resultados, en 1995 se creó un mecanismo de seguimiento que se conoce como Grupo de Amistad o Secretaría Pro-tempore, responsabilidad que recae en el país anfitrión.

Mecanismos de Cooperación Bilateral en Materia Migratoria y de Protección Consular

DIALOGO MIGRATORIO

La Comisión Binacional México-Estados Unidos

Anunció en 1994 la creación de un Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares, al que se le encargó la tarea de realizar un Estudio Binacional sobre Migración. El grupo se conformó con veinte académicos expertos. Los ejes temáticos fueron los siguientes:

- Cuantificación de la migración
- Características de los migrantes
- Causas de la migración a Estados Unidos
- Efectos de la migración
- Respuestas ante la migración

Mecanismos de Cooperación Bilateral en Materia Migratoria y de Protección Consular

DIALOGO MIGRATORIO

Mecanismo de Enlace a Nivel federal sobre Incidentes en la Frontera (MEF)

Instituido en 1993. Participan autoridades de los tres niveles de gobierno. Tiene como propósito identificar y resolver problemas locales.

El primer mecanismo de este tipo en entrar en acción tuvo lugar en El Paso, Texas.

Mecanismos de Cooperación Bilateral en Materia Migratoria y de Protección Consular

DIALOGO MIGRATORIO

Mecanismo de Enlace a Nivel federal sobre Incidentes en la Frontera (MEF)

Actualmente existen diez mecanismos de enlace en operación:

Ciudad Juárez / El Paso	Reynosa / McAllen
Nogales / Nogales	Ojinaga / Presidio Tijuana /
San Diego	Piedras Negras / Eagle Pass
Matamoros / Brownsville	Ciudad Acuña / Del Río
Mexicali / Calexico	Nuevo Laredo / Laredo

Mecanismos de Cooperación Bilateral en Materia Migratoria y de Protección Consular

DIALOGO MIGRATORIO

Mecanismo de Enlace a Nivel federal sobre Incidentes en la Frontera (MEF)

Principios generales de acción

- Buen Vecino
- Visión Integral
- Énfasis en la cooperación

Mecanismos de Cooperación Bilateral en Materia Migratoria y de Protección Consular

DIALOGO MIGRATORIO

Mecanismo de Enlace a Nivel federal sobre Incidentes en la Frontera (MEF)

Estructura

1. Desarrollo Económico y Social
2. Seguridad Pública Fronteriza y Protección Civil
3. Migración – Protección y Facilitación de cruces fronterizos

Mecanismos de Cooperación Bilateral en Materia Migratoria y de Protección Consular

DIALOGO MIGRATORIO

Reunión de Zacatecas (1995)

Reunión del Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares.

1. Ampliar intercambio de información sobre tráfico de personas
2. Combatir falsificación de documentos
3. Garantizar seguridad pública en puentes
4. Ampliar acciones contra criminalidad y violencia en la frontera

Mecanismos de Cooperación Bilateral en Materia Migratoria y de Protección Consular

DIALOGO MIGRATORIO

Memorándum de Entendimiento (1996)

Recoge los fundamentos primarios de la asistencia consular contenidos en instrumentos internacionales como la Convención Bilateral (942) y la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares (1963).

Mecanismos de Cooperación Bilateral en Materia Migratoria y de Protección Consular

DIALOGO MIGRATORIO

Memorándum de Entendimiento

- a) Proporcionar notificación sobre derechos y opciones legales
- b) Notificar a la autoridad consular
- c) Facilitar el acceso consular
- d) Facilitar acceso de funcionarios consular a juicios y procedimientos judiciales

Mecanismos de Cooperación Bilateral en Materia Migratoria y de Protección Consular

DIALOGO MIGRATORIO

Mecanismos de Consulta al Interior

Surgen en 1996 como un instrumento de acercamiento de actores operativos institucionales de ambos países.

Están integrados por Directores de Distrito, Jefes de Sector de la Patrulla Fronteriza y Cónsules de México.

En 1998 se firma el Memorándum de Entendimiento sobre los MCI.

Mecanismos de Cooperación Bilateral en Materia Migratoria y de Protección Consular

DIALOGO MIGRATORIO

Mecanismos de Consulta al Interior

Objetivos:

1. Facilitar otorgamiento de protección y acceso consular
2. Garantizar el respeto a los derechos humanos de los nacionales mexicanos
3. Detección de patrones negativos de conducta en agentes de la Patrulla fronteriza o en oficiales del DHS
4. Coadyuvar en las repatriaciones seguras y ordenadas
5. Atender quejas relacionadas con la conducta de oficiales

Mecanismos de Cooperación Bilateral en Materia Migratoria y de Protección Consular

DIALOGO MIGRATORIO

Mecanismos de Consulta al Interior

Temas de la agenda

1. Repatriación segura y ordenada
2. Notificación y acceso consular
3. Protección preventiva
4. Condiciones en los centros de detención
5. Testigos de cargo
6. Operativos y redadas
7. Casos de protección relevantes
8. Facultades policíacas de detención por motivos migratorios

Mecanismos de Cooperación Bilateral en Materia Migratoria y de Protección Consular

DIALOGO MIGRATORIO

Acuerdos para la Repatriación Segura y Ordenada de Mexicanos

Surgen en 1997 como un intento por regular la dinámica de las repatriaciones de mexicanos.

Establecen lugares, criterios, horarios y procedimientos para la repatriación digna, segura y ordenada de mexicanos.

Mecanismos de Cooperación Bilateral en Materia Migratoria y de Protección Consular

DIALOGO MIGRATORIO

Acuerdos para la Repatriación Segura y Ordenada de Mexicanos

- ✓ Participación de autoridades mexicanas
- ✓ Repatriación de población vulnerable
 - ✓ Repatriación de menores
 - ✓ Repatriación de ex – convictos
 - ✓ Permisos humanitarios

Mecanismos de Cooperación Bilateral en Materia Migratoria y de Protección Consular

OTROS ASPECTOS DEL DIALOGO MIGRATORIO

Efecto 9/11

Objetivos de la Administración del Presidente Fox

- Regularización
 - Ampliación del número de visas
 - Programa de trabajadores huéspedes
 - Plan para el rescate de la frontera
- Inversión en zonas expulsoras de migrantes

Mecanismos de Cooperación Bilateral en Materia Migratoria y de Protección Consular

OTROS ASPECTOS DEL DIALOGO MIGRATORIO

Efecto 9/11

- Combate al terrorismo
- Seguridad
- Cambio en las estructuras internas / Creación del DHS
- Promulgación de la Ley Patriota

Mecanismos de Cooperación Bilateral en Materia Migratoria y de Protección Consular

OTROS ASPECTOS DEL DIALOGO MIGRATORIO

Memorándum de Entendimiento sobre la Repatriación Segura, Ordenada, Digna y Humana de nacionales Mexicanos

Reconoce la necesidad de regular el flujo de personas y de proteger los derechos humanos de los migrantes, sin importar su estatus migratorio.

Se crea el Grupo de Trabajo Técnico de repatriación México-EU, que busca fortalecer los mecanismos de consulta.

Mecanismos de Cooperación Bilateral en Materia Migratoria y de Protección Consular

OTROS ASPECTOS DEL DIALOGO MIGRATORIO

Declaración Conjunta México y Estados Unidos concerniente a las Leyes y Reglamentos sobre los lugares de empleo aplicables a trabajadores mexicanos en Estados Unidos

Iniciativa de Sociedad para la Asistencia Nutricional México-Estados Unidos

Mecanismos de Cooperación Bilateral en Materia Migratoria y de Protección Consular

OTROS ASPECTOS DEL DIALOGO MIGRATORIO

Programa de Repatriaciones Voluntarias al Interior
2004 - 2010

Programa de Repatriaciones Laterales

- Corredor Sonora-Arizona
- Reducir número de fallecimiento en la zona
 - Voluntariedad
 - Unificación familiar
- Regreso a lugares de residencia

BIBLIOGRAFÍA

- Arenas Quilantán, Roberto. La Pena de Muerte, protección consular. S.R.E. 1999.
- Beteta, Ramón. La Protección Diplomática de los intereses pecuniarios Extranjeros en los Estados Unidos de América. Ponencia presentada en el VIII Congreso Americano en 1947
- Bosques, Gilberto. Historia de la Diplomacia Mexicana, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1988.
- Carbaugh, Robert J. "Economía Internacional", Thompson, México, 2005
- Castaños-Lomnitz, Heriberto. La migración de talentos en México. Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM. México, 2004
- Center For Human Rights and Constitutional Law, Assessment of issues impacting Mexican migrants residing in the United States. Atlanta, Georgia, 2004.
- Cicero Fernández, Jorge. Protección de extranjeros en Estados Unidos. Comisión Nacional de los Derechos humanos, 1992
- COLMEX, Historia general de México, México, 2000.
- De Garay, Graciela. Historia de la Diplomacia Mexicana, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1989.
- Fautsch Elizabeth G. La guía del inmigrante. Ed. ISAED. Los Angeles, California, 2003.

- García Robles, Alfonso. La Cláusula Calvo ante el Derecho Internacional, S.R.E., 2000.
- Gómez Arnau, Remedios. México y la protección de sus nacionales en Estados Unidos. UNAM. Centro de Investigaciones sobre Estados Unidos de América.
- Gómez Granados, Manuel. Mirada a las Migraciones en México. Instituto Mexicano de Doctrina Social Cristiana, México, 2003
- Hate Crime Statistics. United States Department of Justice. Federal Bureau of Investigation, FBI. Washington, D.C. 2002
- Kissinger, Henry. La Diplomacia, Fondo de Cultura Económica, México, 1996.
- Núñez Hernández, Jesús. La Función Consular en el Derecho Español, Edición del Ministerio de Asuntos Exteriores de España. Madrid, 1980
- Revista de Comercio Exterior, México, mayo 2009.
- SEGOB. Compilación Histórica de la Legislación Migratoria Mexicana. México, 1998
- Solana, Fernando. Definiciones de la Política Exterior de México, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1989.
- S.R.E. La Migración y Protección a mexicanos en el Extranjero. Acervo Diplomático. México 2008.
- S.R.E. La Relación migratoria México – EE.UU., Recopilación de Documentos, México, 1999.

- S.R.E., México: Relaciones Exteriores, Tomos I y II, Archivo Histórico Mexicano, México, 1985
- S.R.E., Política Exterior de México: 175 Años de Historia, Tomos III y IV, Archivo Histórico Mexicano, México, 1985.
- Xilotl Ramírez, Ramón. Derecho Consular Mexicano, Ed. Porrúa, México, 1997

Sitios de Internet

- portal.sre.gob.mx/lasvegas
- <http://2010.census.gov>
- www.migracioninternacional.com
- www.rcmvs.org/proteccix.htm
- www.sre.gob.mx
- www.uscis.gov
- www.usembassy-mexico.gov
- www.un.org
- www.unam.mx