

20421  
23



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS  
PROFESIONALES "ACATLAN"



LA COORDINACION INTERINSTITUCIONAL ENTRE LOS  
DIFERENTES NIVELES DEL GOBIERNO MEXICANO COMO  
MECANISMO PARA LA PROTECCION A  
CONNACIONALES EN LOS ESTADOS UNIDOS.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

P R E S E N T A  
HANY ITZEL SANCHEZ HERNANDEZ

ASESOR: LIC. RAFAEL FLORES BANUELOS



TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

A



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.

# **PAGINACION DISCONTINUA**

**TESIS CON  
FALLA DE  
ORIGEN**

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE:

*Hany I. Sanchez*

FECHA:

*12-02-03.*

FIRMA:

*[Signature]*

# ÍNDICE

## INTRODUCCIÓN

Pag.

i

### I. EVOLUCIÓN DEL SISTEMA CONSULAR.

1.1.	Consideraciones preliminares sobre las relaciones consulares	1
1.2.	El sistema internacional y la institución consular	4
1.2.1.	Génesis de la práctica consular en el mundo	4
1.2.2.	La figura consular dentro del sistema internacional a partir del siglo XX	11
1.2.3.	Orígenes de la institución consular mexicana	14
1.3.	Marco jurídico actual de la práctica consular	18
1.3.1.	El campo de acción legítima del cónsul	18
1.3.2.	El sistema consular mexicano y la protección	25
1.4.	La protección consular en la política exterior de México	32
1.4.1.	Consolidación del Estado Mexicano y configuración de sus principios doctrinarios	32
1.4.2.	México y la definición de su interés nacional en el nuevo contexto mundial	39

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

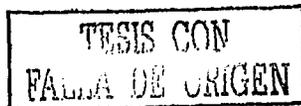
B

	Pag.
<b>II. LA RELACIÓN MÉXICO-ESTADOS UNIDOS.</b>	
<b>2.1. Temas fundamentales de la agenda bilateral</b>	47
2.1.1. <i>La frontera, microcosmos de la relación bilateral</i>	47
2.1.2. <i>La migración, el tema difícil</i>	54
<b>2.2. Nueva interacción con el sistema político estadounidense</b>	66
2.2.1. <i>Las variaciones en la política exterior mexicana hacia los Estados Unidos</i>	66
2.2.2. <i>El Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN), un parteaguas en el camino institucional bilateral</i>	70
<b>2.3. Mecanismos de diálogo y concertación en el contexto actual de la relación bilateral</b>	77
2.3.1. <i>La etnicidad mexicana como instrumento de poder en el exterior</i>	77
2.3.2. <i>Nuevas visiones para los viejos temas</i>	82
<b>III. LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES Y EL TRABAJO DE LOS NUEVOS ÓRGANOS GUBERNAMENTALES DE APOYO A LA PRÁCTICA CONSULAR MEXICANA. □</b>	
<b>3.1. El papel de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE)</b>	92
3.1.1. <i>Funciones de la SRE en materia de protección consular</i>	92

C

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

	Pag.
3.1.2. <i>La red descentralizada de la SRE: delegaciones estatales y oficinas municipales de enlace</i>	100
<b>3.2. Los nuevos protagonistas de la tarea consular mexicana en Estados Unidos</b>	<b>104</b>
3.2.1. <i>Órganos y estrategias de política exterior en un nuevo marco institucional de interacción</i>	104
3.2.2. <i>El rol de los gobiernos estatales y municipales</i>	115
3.2.3. <i>Las redes familiares en la acción consular</i>	127
<b>IV. LA PRÁCTICA CONSULAR MEXICANA Y SU PROYECCIÓN EN EL SIGLO XXI.</b>	
<b>4.1. Nuevas prácticas y acciones en materia de protección consular</b>	<b>137</b>
4.1.1. <i>La coordinación interinstitucional mexicana</i>	137
4.1.2. <i>Prevención y acercamiento, la nueva estrategia consular</i>	148
<b>4.2. Los retos del siglo XXI</b>	<b>153</b>
4.2.1. <i>Necesidades y prioridades de la práctica consular mexicana</i>	153
4.2.2. <i>El futuro de la política exterior mexicana</i>	161



	Pag.
4.2.3. <i>Contribución y posicionamiento de México en el orden mundial del siglo XXI</i>	168
<b>CONCLUSIONES</b>	176
<b>FUENTES</b>	202

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## INTRODUCCIÓN

Evidentemente la velocidad de los cambios mundiales, en estos días, puede superar en gran medida nuestra capacidad de reflexión sobre cualquier tema internacional. Procesos globalizadores sobre la diversidad cultural, política y económica de los Estados y su población, han motivado en el mundo la explosión de fenómenos masivos con grandes consecuencias sobre el curso de sus relaciones. En ese contexto, los gobiernos vecinos se ven frecuentemente enfrentados a posturas divergentes con relación al sin número de temas que ante la realidad internacional mantienen en común, pero a la vez obligados a conciliar de forma conjunta su mejor solución dada la incidencia de esos mismos asuntos en su vida nacional. Tal es el caso de las políticas para el control de las fronteras territoriales, donde estrategias y recursos no son suficientes para detener la atracción que ejercen, entre sí, los mercados laborales y las necesidades de los individuos, quienes se ven obligados a cruzar barreras y enfrentar riesgos de todo tipo en busca de mayores oportunidades de desarrollo individual. Por tanto, es de esperarse que en el seguimiento de ese legítimo derecho a una vida mejor, los migrantes -al encontrarse lejos de su patria- terminan tarde o temprano por necesitar de cierta protección y asistencia para lograr con mayores probabilidades de éxito su subsistencia en el extranjero. De hecho, las

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

cuestiones de la migración ciertamente son en su mayoría desfavorables, tanto para los Estados de donde los individuos emigran, como para aquellos que los reciben y se ven obligados a "incluirlos" en su sistema. Para los primeros, frecuentemente significan el éxodo de su fuerza laboral y la disminución de su economía por ese motivo; la desintegración familiar que afecta al resto de las estructuras sociales; la corrupción de instituciones y la erogación de recursos presupuestales para la atención de los aspectos que del propio fenómeno se derivan. Del otro lado, los Estados receptores de migrantes lidian con presiones sobre sus controles fronterizos, el mercado laboral para su propia población y la asimilación de culturas que difuminan el sentido único de identidad nacional.

En ese marco, se presenta la siguiente tesis sobre la coordinación interinstitucional entre los diferentes niveles de gobierno como mecanismo para la protección a connacionales y, para ello, decidimos enfocarnos hacia un grupo -que son los migrantes mexicanos- y un país -que son los Estados Unidos-, cuya interrelación histórica y natural ha dado pie para construir nuevas formas de convivencia y supervivencia, como individuos, como sociedades y como gobiernos provenientes de sistemas nacionales enormemente diversos, al margen de los propios sistemas de integración económica regional. Bajo ese mismo orden de ideas, damos por hecho que, ahí donde se establecen separaciones de poderes y existen tres ámbitos de

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

gobierno, es donde hay lugar para relaciones intergubernamentales, considerando que la palabra relaciones implica sujetos autónomos en interacción. En esas relaciones convergen, a su vez, todas las dependencias e instituciones que de cada uno deriven, dada su facultad para crearlas como ejecutivos federales, estatales o municipales en auxilio de su ejercicio gubernamental. Por tanto, la puesta en operación de éstas, en la práctica, permite el surgimiento de relaciones al interior de sus propias administraciones dentro de los escalafones a los que pertenece cada esfera del sistema federal del que forma parte y a su vez con las de otro orden, de tal suerte que la interacción que resulte de ellas sobre un mismo objetivo, abre paso finalmente a la coordinación (o descoordinación) interinstitucional, la cual dependerá de la forma y los mecanismos que para la conducción de las tareas gubernamentales se delimiten y deberán hacerlo regularmente dentro de un marco normativo que les de formalidad. La coordinación interinstitucional, por tanto, se puede constituir como un medio para la consecución de intereses generales, como los intereses de la Nación, contenidos en la definición que de su política exterior haga cada Estado.

De ahí que, para México, éste mecanismo se haya convertido en últimas fechas en una de sus principales estrategias de acción, con la que lleva a cabo un mayor activismo y proyección en el sistema internacional. De especial

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

interés es la forma en que precisamente esta estrategia ha operado para el mejor desarrollo (en términos armónico y de cooperación) de su relación bilateral con los Estados Unidos. Sin duda, la infinidad de aspectos que componen su interacción con ese país, significan frecuentemente de su parte una mayor atención por sobre todos sus demás asuntos en el exterior. En ese sentido, al ser masivo y altamente productivo, el fenómeno migratorio de trabajadores mexicanos hacia Estados Unidos experimenta también aspectos positivos para ambos. A este último, por ejemplo, le reporta contribuciones directas a su economía; mientras que a México le significa el ingreso de mayor número de divisas; así como, cierta influencia extraterritorial indirecta, a través de sus comunidades establecidas y organizadas en aquél país, con quien ha desarrollado una compleja interdependencia económica, política y social

Entender los embrollos de la relación entre México y Estados Unidos, por ende, requiere identificar y reconocer ventajas como riesgos implícitos en la interacción bilateral, la cual está condicionada por una dinámica especial a la que México hace frente con el despliegue de nuevos organismos y actores, así como la definición de nuevas estrategias. Lo trascendental de ello, es reconocer que ninguna otra relación con el resto del mundo afecta directamente la vida de tantos millones de mexicanos fuera y dentro del territorio nacional, que

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

deriva en una agenda bilateral en extremo compleja, determinada por inevitables factores históricos y geográficos, que crean una dinámica económica, demográfica y cultural muy singular entre dos países marcadamente distintos. Es decir, para el caso de México, sobre el tema que hoy atendemos, los hechos son que ningún otro país tiene tal éxodo voluntario de personas migrantes con su vecino, que además represente un impacto sustancial al gobierno, la sociedad y la economía de ambos. Por lo que, mediante un breve estudio histórico de la tarea consular mexicana en los Estados Unidos -desde el origen de la práctica, su paso por la consolidación del Estado mexicano y hasta su renovación frente a las políticas estadounidenses en nuestros días-, esta tesis pone a consideración la utilidad y efectividad de la coordinación interinstitucional mexicana, que pueda darse entre los diferentes niveles del gobierno para el mejoramiento integral, cualitativo y cuantitativo en la protección de connacionales en aquél país.

Entendemos que son los Estados, como entes políticos soberanos, quienes básicamente se encargan de concentrar y ordenar intereses que las relaciones consulares tienden a tutelar y fomentar de forma oficial (ya sean de carácter humano, social, comercial y marítimo, o bien, de índole administrativo) y que, sin duda, esa es en general una facultad primordial y muy legítima que delegan, para su representación en el exterior, a

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

las embajadas y consulados. Sin embargo, en nuestro estudio, daremos cuenta sobre las condiciones en qué -para el cumplimiento de sus funciones y para el alcance de sus fines- los diferentes sujetos o actores gubernamentales del Estado mexicano establecen de manera informal con otros en el territorio donde se concentran las corrientes migratorias, relaciones similares a las consulares tradicionales.

Ello ha significado un énfasis especial en la innovación de mecanismos complementarios de protección por parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), con los que, por otra parte, es posible descender a los ámbitos locales las prioridades de la política exterior; fortalecer la creciente red de contactos y enlaces en ambos lados de la frontera y originar además una interrelación basada en el origen local y sus propios arraigos, que incluso puede llegar a desmitificar la idea única de nación con la que estábamos identificados. Así entonces, evidentemente, la ejecución de la política exterior mexicana, se desarrolla en nuestros días con base en la coordinación y participación no sólo de los diferentes poderes de la Unión, sino también de otros niveles de gobierno, diferentes del Federal. No obstante, esa nueva interacción para efectuar la política en la práctica ha dado lugar a relaciones más complejas dentro de la administración pública y que invariablemente pueden caer también en la descoordinación o duplicación de funciones.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Por otro lado, la labor que se realiza junto con los diferentes niveles de gobierno e incluso el propio ejercicio descentralizado de la Secretaría de Relaciones Exteriores, han originado una sobre demanda de servicios en el exterior y dentro del territorio mexicano, misma que con frecuencia no puede ser fácilmente atendida por el gobierno federal debido a la falta de recursos humanos y financieros con los que se cuenta para esta tarea frente al permanente y creciente cruce de su población a los Estados Unidos.

Finalmente, el hecho de compartir con este país más de tres mil kilómetros territoriales, se ha convertido en el elemento principal que da vida a la relación bilateral de la que hoy tratamos, pues, sin duda, la frontera norte de México es -por sus diversas características- una de las más significativas del mundo y establece en términos económicos y sociales lo que conocemos como la frontera norte-sur. En ese sentido, para México, que diariamente tiene que enfrentarse a la necesidad de sobrellevar al Estado más poderoso del mundo, buscando no verse disminuido en su "soberanía", la tarea gubernamental en cualquier materia resulta aun más difícil.

No obstante, gracias a esa compleja vecindad territorial también ha sido posible la consolidación de otros objetivos de política exterior mexicana; por ejemplo, con su intensa dinámica de intercambios se materializó una zona de libre comercio para Norteamérica, a través del conocido Tratado de

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Libre Comercio con América del Norte (TLCAN). Desde su puesta en marcha, Estados Unidos y México mantienen una relación comercial muy activa, lo que ha contribuido a estrechar la relación de antaño y reformular la identidad de México en el exterior a partir de la relación bilateral. Esto es que, dado el enorme peso que ha ganado la vecina nación del norte en el sistema internacional y la presión de los diferentes vínculos – geográficos, económicos, históricos, políticos y demográficos– que los ligan, es poco probable pensar que México pueda mantener a estas alturas intacta su tradicional esquema de actuación internacional y esperar con ello modificar su condición de país débil. Además, no puede ni debe negar su propia concepción geográfica, donde se constituye como el puente entre América del Sur (o América Latina) y el importante bloque de América del Norte (América Anglosajona), este último responsable de muchas de las decisiones políticas y económicas que afectan el devenir internacional, por lo que no será difícil pensar en que México asumirá en los próximos años una responsabilidad internacional más formal y comprometida con los asuntos del exterior.

Asimismo, a consecuencia de la interacción cada vez más estrecha que se da con los Estados Unidos, ha surgido una innovadora interacción de la parte mexicana con el sistema político estadounidense, en la que es necesario tomar en cuenta la existencia de dos aspectos importantes, sobre todo para

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

interpretar mejor el desarrollo de las relaciones bilaterales de estos países en nuestros días. Uno es el oficial, donde se involucra la multiplicidad de actuaciones (coordinadas o no) de diversos actores gubernamentales y otro, muy singular, desarrollado sistemáticamente por los propios emigrados establecidos allá, basado en sus valores familiares y de origen, "utilizados" como grupo de presión política.

En ese orden de ideas, en este trabajo, analizamos los aspectos generales de la sociedad, la política y la economía que se dan en el plano bilateral, como resultado primordialmente del fenómeno de la migración masiva. Al respecto, los gobiernos locales han tomado la batuta como interlocutores de las demandas de su población oriunda emigrada a los Estados Unidos, mediante el novedoso surgimiento de organismos locales de trabajo y representación propia en aquel país, lo que ha llevado al surgimiento de nuevos foros y actores que adoptan las funciones originales, propias y oficialmente exclusivas del cónsul "contemporáneo", así como al replanteamiento de marcos jurídicos más amplios para esa práctica.

Se ha buscado así también una mayor institucionalización de las estrategias mexicanas, que ha permitido la creación de mecanismos formales, mediante los cuales es posible intercambiar información y coordinar a las estructuras políticas de los dos gobiernos en un mayor número de niveles permisibles. Así, vemos cómo una mayor intensidad en los

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

múltiples canales que componen la relación bilateral con Estados Unidos ha llevado, sin duda, a superar la propia estructura operativa de la SRE y su papel en materia de protección consular. Por tanto, como nuevos protagonistas de las relaciones internacionales de México, los gobiernos locales para su mayor proyección en el exterior han abanderado exitosamente la atención a los migrantes en Estados Unidos. En ese sentido, la incapacidad material del gobierno federal para dar respuestas a todas las demandas de los connacionales emigrados abrió el escenario ideal para que los actores locales de la República Mexicana tuvieran una mayor presencia en el exterior, instituyendo diversos mecanismos de acción que se refuerzan gracias al acercamiento directo que tienen con las familias de sus oriundos que se quedan. De tal suerte que gran parte de los gobiernos locales brindan, por cuenta propia, protección y asisten en cualquier asunto, trámite administrativo o gestión que su población de origen requiera para conducirse en el extranjero. Se puede decir que prácticamente atienden cualquier demanda de orden consular que les sea planteada y las que no pueden canalizarlas al orden correspondiente.

De igual forma, mediante la creación de alianzas estratégicas en el sector público y privado de su región, fomentan la inversión de sus oriundos en obras de beneficio social, lo que les permite incrementar considerablemente los presupuestos que como gobiernos locales les son otorgados y

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

etiquetados por la Federación. Sobre ese aspecto, se debe reconocer la importancia que han adquirido las relaciones sociales que construyen los individuos con antecedentes migratorios comunes, como las que han originado, fortalecido y desarrollado los mexicanos en ambos Estados en los que se desenvuelven. De ahí que, la internación a territorio estadounidense y la supervivencia dentro de un sistema hostil, culturalmente diferente al del mexicano, sólo encuentra explicación mediante ese singular mecanismo de interrelación, que además facilita su llegada y permanencia en aquel país.

Bajo ese mismo esquema, mediante el acercamiento y la organización formal de los oriundos, el gobierno aprovecha no sólo para incrementar las posibilidades de intercambio económico y cultural entre los dos países, como puede ser a través de la formulación de acuerdos de hermanamiento con ciudades estadounidenses o proyectos de exportación comercial, sino que además se robustece el sentido de identidad o pertenencia, que permite una nueva concepción del migrante, al activar su poder político en los sistemas alternos en los que se desarrolla, con lo que tienden a reducir al paso del tiempo su marginalidad económica y social. Por ende, la primacía de las instituciones mexicanas por mejorar la relación con su población establecida en aquel país, pues con ello encuentra la forma de alentar mejores condiciones de entendimiento en el plano bilateral, principalmente en la búsqueda por conseguir un

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

trato más justo para ellos; además, el fortalecimiento de la identidad nacional como mecanismo para reforzar al propio Estado y en cierta medida los objetivos de la misión consular.

En síntesis, actualmente, las organizaciones conformadas por los migrantes mexicanos en Estados Unidos -que generalmente tienen como base la pertenencia a un mismo lugar de origen en México- ostentan también un papel muy importante en el desarrollo de sus comunidades, mediante su participación económica en ésta; pero, además, estando en contacto permiten la consolidación de un carácter transnacional como individuos y sociedades que les da identidad bilateral y obligan con ello a que el gobierno mexicano trabaje en consolidar instituciones y mecanismos de acción que mejore su relación entre ellos. De esta forma, se modifican, por ejemplo, los preceptos tradicionales de protección consular y algunos principios de política exterior con los que el propio México y el resto del mundo se asocia en la materia.

Finalmente -incluso contra los más profundos sentimientos nacionalistas de los mexicanos-, ahora es forzosamente necesario reconocer que la actitud de respeto por una doctrina idealista, que le ganó al país reconocimiento internacional en otras épocas, se volvió con el paso de los años poco eficiente para encarar pragmáticamente los retos del nuevo milenio. Es obvio entonces que -desde hace aproximadamente poco más de una década-, parte de la táctica del Estado

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

mexicano apunta hacia mayores oportunidades para los gobiernos centrales de avanzar en asuntos de carácter nacional, en la medida en que las oficinas consulares y foros internacionales se convierten más en canales eficaces para conducir y resolver los conflictos regionales, conservando las potenciales diferencias entre los Estados dentro de límites manejables que no deterioren su totalidad.

Por ejemplo, precisamente las constantes muertes de mexicanos en manos de la "justicia" estadounidense o de sus ciudadanos en diferentes estados de la Unión Americana (cabe mencionar que frecuentemente en este trabajo nos referiremos a Estados Unidos como la Unión Americana y a México como la República Mexicana) por tintes racistas, o bien, acerca del conflicto por la distribución del agua en la frontera (entre muchos otros posibles casos "cotidianos"), serían motivo de posturas absolutas, rígidas o extremas, por parte de cualquiera de los dos Estados frente al otro y que automáticamente llevarían al caos de toda la relación bilateral, afectando esquemas donde no existen tantas diferencias o el curso del libre comercio. No obstante, la nueva fórmula de hacer descender los conflictos a sistemas locales o regionales de negociación, ha permitido que otras de mayor incidencia para la vida nacional fluyan sin contratiempos. Otra cosa habría sido de México y Francia si, en el siglo XIX, hubieran contado con la red institucional que ahora cuenta en el plano bilateral, para

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

desahogar sus conflictos "menores"; entonces, la "Guerra de los Pasteles" nunca hubiera existido.

Así, evidentemente junto a la visión de una mayor apertura política y comercial, la práctica consular ha adquirido para el Estado mexicano un papel mayormente significativo como tarea, estrategia y solución en lo relativo a sus asuntos bilaterales con los Estados Unidos, toda vez que el creciente número de actores involucrados en los temas agilizan la solución de asuntos locales o inmediatos, sin necesidad de convocar a los altos funcionarios del gobierno central y, en cambio, permiten dinamizar los contactos directos establecidos por los propios consulados. De tal suerte que la nueva interacción de instituciones pertenecientes a esos países, constituye también el reforzamiento de su interdependencia natural, la cual termina por definir el resultado en la mayoría de sus esfuerzos nacionales, podemos decir incluso que cada vez veremos con menos frecuencia la pronunciación unilateral de los Estados Unidos sobre los temas que atañen a ambos.

Por tanto, para explicar el curso de las relaciones internacionales en este tema, nos hemos basado, en gran medida, en las corrientes ideológicas en las que se sustenta la interdependencia. Es necesario rescatar que, a diferencia de los realistas puros -quienes ven al poder en términos de una estructura global determinada por la posesión de ciertos recursos o atributos, entre ellos principalmente la fuerza

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

militar-, los teóricos de la interdependencia declaran obsoleta la noción "centralizada" del Estado. En esta teoría, además, se destaca la dinámica de la política interna de los países y su impacto correlacional en la política exterior; se advierte que ya no es posible encontrar división entre economía y política y, sobretodo, subraya el hecho de que potencialmente cualquier conflicto local se pueda politizar, escalonar y amenazar la agenda internacional, de ahí la necesidad de cuidar los límites de sus impactos. De hecho, para entender mejor el desarrollo del nuevo sistema mundial, entre los estudiosos de las relaciones internacionales, existe también el reconocimiento de una interdependencia llamada "compleja", que se centra en las relaciones asimétricas, las cuales representan invariablemente costos y beneficios para los que interactúan en ellas.

En decir, en general, la interdependencia se resume como aquella relación con efectos recíprocos que se da de forma gradual y permanente entre Estados, pero que además está condicionada a cierto avance de integración, determinado por los factores sensibilidad y vulnerabilidad. Esto es que, aún cuando un gobierno periférico comparta los principios de libre comercio o democracia que rigen a su centro interdependiente, no significa que efectivamente ambos estén integrados y que los elementos de su interdependencia sean efectivos como recurso de poder para la consecución de ciertos objetivos de política exterior; hace falta que su actuación en esos temas afecte

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

sustancialmente al centro y viceversa. Sin embargo, ciertamente, hay que reconocer que no todo en el mundo puede ser explicado mediante las teorías de la interdependencia y con base en la cooperación, sobre todo cuando las explosiones nacionales y los conflictos étnicos evidentes en el mundo muestran que, en efecto, el recurso de la fuerza militar no ha sido desterrado de la arena internacional, aunque sí es muy significativo el hecho de que con menos frecuencia la violencia sea el mecanismo ideal para dirimir conflictos entre los países. Por tanto, actualmente, sigue existiendo la posibilidad de conflictos en todas las relaciones, pero al mismo tiempo y como nunca antes hay las condiciones para un amplio margen de cooperación y la disposición de realizar acciones coordinadas debido a un mayor número de interrelaciones incidentes entre los Estados.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## I. EVOLUCIÓN DEL SISTEMA CONSULAR.

### 1.1. Consideraciones preliminares sobre las relaciones consulares

La protección a connacionales en el exterior es sin duda la tarea principal de la práctica consular, que se hace explícita en el marco de las relaciones que establecen los diferentes Estados para tener representación ante su población en el extranjero, mediante la existencia en el territorio de otro, de órganos específicos destinados a ejercer funciones consulares. El organismo establecido para ello se denomina *Oficina Consular* y se limita a operar en determinada circunscripción del territorio que la acepta. Su dirección, coordinación y administración quedan a cargo del denominado *Jefe de Oficina Consular*, mismo al que comúnmente sólo se le conoce como *Cónsul*.

El *Cónsul*, por tanto, es el representante oficial en una ciudad extranjera para proteger en ella y frente al Estado que lo recibe, los intereses de las personas y de la nación que lo designa. Existe el *Cónsul General*, que es el oficial consular de más alto rango, radicado en un lugar de considerable importancia comercial, y que se constituye como jefe del servicio consular de su nación, quien supervisa a los otros cónsules en el país que reside. Asimismo, se reconce al *Cónsul Honorario*, quien es nativo de un país designado por otra nación para desarrollar algunas funciones consulares en una localidad en donde aquella no tenga representación oficial u oficina consular.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Véase Organización de las Naciones Unidas, *Convención de Viena sobre Relaciones Consulares*, 24 de abril de 1963 y Ley del Servicio Exterior Mexicano.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Por las diferentes y múltiples funciones a su cargo, la *oficina consular* aparece como un resumen de todo el aparato administrativo del Estado al que representa y es oficialmente órgano ejecutor de su propio ordenamiento jurídico; aunque en realidad queda limitado por las normas generales del derecho internacional a la hora de actuar en el *Estado territorial*. Este último recibe tal nombre por ser el receptor o anfitrión que acepta en su territorio la apertura de dicha oficina y recibe a su vez a los miembros que la componen. El término de *Estado que envía* -también llamado representado-, se utiliza para designar a aquél que la instala y, por tanto, tiene facultad para nombrar a los miembros que habrán de integrarla.

Debemos entender, entonces, que la tarea consular tiene que ver exclusivamente con la representatividad de un Estado en el territorio de otro, para llevar a cabo la protección administrativa -y no estrictamente política- de sus intereses generales y/o los de sus nacionales; así también, el fomento de las relaciones económicas, culturales, científicas y de amistad entre ambos y hasta el ejercicio de diversas funciones burócratas y notariales. Por tanto, a diferencia de las actividades diplomáticas que obedecen a los actos políticos o del gobierno central, las consulares se encargan únicamente de las de los actos administrativos, donde pueden convocar a otras instancias.

Es decir, "la *protección diplomática* se refiere principalmente a comportamientos de carácter general que se reducen a un acto del poder ejecutivo, del poder judicial o del poder legislativo, [mientras que] la *protección consular* debe referirse a hechos de carácter local o bien los que emanan de la autoridad administrativa en relación con la residencia, el establecimiento y el desarrollo de actividades económicas de los nacionales

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

del Estado que envía, la imposición ilegal de tributos, las diferentes manifestaciones de denegación de justicia, etc."<sup>2</sup>

De ahí que, la primera, encuentra su campo de acción exclusivamente en el plano internacional, en tanto que la segunda singularmente se desarrolla en el ámbito interno del Estado extranjero (aún cuando se fundamenta de acuerdo con el ordenamiento interno del país al que representa), mediante una facultad jurídica que otorga el derecho internacional. Esto es que, las funciones desarrolladas por el cónsul son funciones de Derecho interno y que los actos que realiza en el ejercicio de las mismas se imputan al Estado al que pertenece como materias del propio Derecho interno; sin embargo, no se excluye que dichas funciones constituyan el ejercicio de una facultad jurídica que el Derecho internacional concede al Estado que envía.

Por tanto, para el pleno establecimiento de las relaciones consulares, los Estados deben basarse evidentemente en ciertas premisas jurídicas generales, que tienen que ver exclusivamente con sus deberes internacionales respecto a los extranjeros en su territorio; los poderes jurídicos de ese mismo Estado frente a sus propios nacionales en el extranjero; la justificación de la institución consular y el carácter excepcional de las normas jurídicas que establecen desde hace medio siglo la magistratura consular dentro del sistema internacional. Entre ellos, Maresca señala: "El fenómeno de la emigración de los nacionales de un Estado hacia un determinado Estado extranjero y hacia una determinada localidad; el hecho de la formación progresiva en los principales centros estatales de núcleos de connacionales; la existencia de corrientes de tráfico entre los Estados, teniendo en cuenta especialmente las zonas territoriales del mercado de los países; las posibilidades de desarrollo de estas

---

<sup>2</sup> Maresca, Adolfo. *Las Relaciones Consulares*, Aguilar, España, 1974. p. 218.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

corrientes; el frecuente arribo y escala en los puertos de un determinado Estado".<sup>3</sup>

Además, habrán de considerar algunos presupuestos políticos propios como, por ejemplo, puede ser el interés de establecer representación en conexión con las corrientes emigratorias y comerciales del Estado hacia un lugar determinado. De hecho, en esa categoría, el Estado territorial también puede estar interesado en que los individuos nacionales del extranjero disfruten de condiciones más favorables y establecer así mejores relaciones de cooperación bilateral; sin embargo, encontramos que no siempre el interés del que envía puede corresponder con el del receptor; más bien, en algunos casos, el interés del primero bien puede chocar con las exigencias del segundo y dificultar entonces el desarrollo y ejercicio consular entre los Estados. De ahí que su práctica se haya convertido con el paso del tiempo en un tema importante de la agenda internacional.

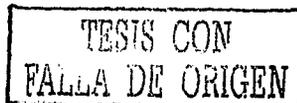
## **1.2. El sistema internacional y la institución consular**

### *1.2.1. Génesis de la práctica consular en el mundo*

Curiosamente la práctica consular surgió incluso mucho antes de imaginarse la constitución del Estado como la unidad política a la que ahora se le atribuye la facultad absoluta para ejercerla. Ciertamente ésta ha evolucionado de acuerdo con las exigencias de los grupos sociales que la han fomentado para su propia protección y se puede decir que ha

---

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 219.



logrado prevalecer hasta nuestros días gracias a la claridad de su objetivo y la vigencia del mismo.

Sobre los orígenes de lo que hoy conocemos como la institución consular destinada a representar fielmente en el extranjero los intereses de un Estado y brindar atención a sus nacionales, algunos autores afirman que el primer antecedente aparece seis siglos antes de Jesucristo, con los egipcios, quienes concedieron a los fenicios el derecho de seleccionar entre ellos a un magistrado que les aplicara las leyes de su patria.<sup>4</sup>

Para otros, las magistraturas que realmente tienen alguna analogía con la institución consular moderna son las que aparecieron más tarde con los griegos y hasta las propias de los romanos. En Grecia, éstas tenían la misión de resolver los problemas jurídicos de los extranjeros que se encontraban en lo que se conoció como ciudad-estado (helénico) y la primera de ellas fue la del *próstata*. De hecho eran los extranjeros residentes, en calidad de clientes de la ciudad, quienes debían elegir entre los ciudadanos del receptor a los próstatas, considerados como defensores y representantes legales de ellos ante las autoridades locales.<sup>5</sup> Se distinguían netamente de los cónsules, entendido en el sentido moderno del término, no sólo porque pertenecían por nacionalidad al receptor y eran elegidos directamente por los ciudadanos extranjeros; sino también y sobre todo porque no se establecían en forma alguna como órganos del Estado extranjero al que pertenecían los individuos a quienes protegían.

En ese entonces, las intensas relaciones comerciales y humanas que se producían entre las poblaciones también implicaban cambios de residencia de ciudadanos de un lugar a otro, con lo que más tarde se dio vida a la figura del *proxene*, cuya misión principal era la de mantener relaciones continuas con los nacionales de un Estado extranjero y con sus

<sup>4</sup> Abrisqueta, Jaime. *El Derecho Consular Internacional*. Reus, España, 1974. pp. 17-19.

<sup>5</sup> Véase Xiloli Ramírez, Ramón. *El Derecho Consular Mexicano*. Porrúa, México, 1982. pp. 7-9.

TEMA CON  
FALLA DE ORIGEN

órganos, aunque todavía tampoco tenía de manera formal relaciones directas con el expulsor y, por tanto, tampoco eran reconocidos como órganos de éste.

El *proxene* prestaba a los ciudadanos de una determinada ciudad griega diferentes tipos de asistencia; les protegía en sus personas y en sus bienes; hospedaba y auxiliaba a los enviados en misión especial por la misma ciudad a cuyos ciudadanos ayudaba; colaboraba en las negociaciones entre ese Estado y el territorial; excepcionalmente actuaba como árbitro entre el Estado territorial y el Estado extranjero, y a veces hasta desarrollaba funciones extraordinarias en el segundo Estado por cuenta del primero. Con el tiempo, el carácter privado de esa figura fue de alguna forma superado al ser la propia ciudad-estado la que escogía dentro de los ciudadanos de otro al que se encargaría de representarle. Con el tiempo, éste se convirtió finalmente en un cargo político (no obstante que al final se mantuvo el *proxene* privado junto al público).<sup>6</sup>

La historia registra que las magistraturas griegas no tuvieron oportunidad de pasar a los romanos como tal, pues cuando éstos dominaron el mundo helénico, la institución ya había declinado. No obstante, entre los romanos, surgió una institución parecida que recibió el nombre de *patronus*, pues era desempeñada por un patricio romano para protección o patronato de una ciudad extranjera. De igual forma, se originaron leyes que en parte representaban las leyes extranjeras y surgían del sentido de equidad, con lo que se dio origen al famoso *jus gentium* (o derecho natural o de gentes) y para resolver los conflictos conforme a estas formas jurídicas fue que se nombró a otra institución de parecido carácter consular, el *praetor peregrinus*, quien las aplicaba entre extranjeros o entre romanos y extranjeros. En ocasiones éste también sirvió como embajador y

<sup>6</sup> Según evidencias de los estudiosos, esta institución fue común en más de 78 ciudades griegas y confederaciones. En el griego actual la palabra *proxene* equivale a Cónsul. *Ibidem*.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

juez de controversias entre ciudades, aunque tampoco era todavía órgano formal del Estado extranjero.<sup>7</sup>

Finalmente, el vocablo cónsul surgió al ser implantada La República en Roma (Italia), específicamente para designar así a los magistrados que sustituyeron en el gobierno a los reyes. Se dice que éste tenía el significado de colega, o bien, el de *consulare*, consultar al pueblo en el gobierno. Más tarde, los cónsules comenzaron a ser electos por el propio Senado, hasta que el cargo se convirtió en el más alto al cual un ciudadano particular podía aspirar. Durante la Edad Media, el nombre también se utilizó para designar a un miembro de las comunidades cristianas, quien era escogido por ellos para impartirles justicia y administrar el comercio que se daba en el lugar.

Aparecieron entonces las categorías de cónsul-juez, cónsul-marítimo o de ultramar y cónsul-comerciante; se elegían por periodos semestrales o anuales y se auxiliaban de un consejo de comerciantes de los más antiguos y de mayor prestigio designados en asamblea por su colonia. Al aceptar el nombramiento rendían juramento conforme a las leyes del derecho privado y administraban justicia conforme a las demás normas y usos acostumbrados por las colonias en el comercio marítimo y la navegación y aunque aquí todavía no se constituía como órgano propio del Estado al que pertenecen los individuos extranjeros, se puede decir que por primera vez la magistratura consular era al fin un órgano intrínseco a su propio grupo social.<sup>8</sup>

Con estos antecedentes, es evidente que la institución a la que hacemos referencia procede originalmente de las relaciones y el ordenamiento de la economía comunal y la extensión del comercio. Podemos decir incluso que, su evolución estuvo íntimamente ligada al hecho de que en la antigüedad

---

<sup>7</sup> Maresca, Adolfo. *Las Relaciones Consulares...* op. cit. pp. 14-15.

<sup>8</sup> Véase Xilotl Ramírez Ramón, *El derecho Consular Mexicano...* op. cit. pp. 10-11.

los comerciantes e industriales de cualquier ciudad libre se organizaban en gremios, caracterizados por ser cuerpos cerrados, con magistrados propios, competentes para solucionar las controversias aplicando exclusivamente sus principios y costumbres; de tal suerte que esas normas y/o reglamentos, sistemáticamente recogidos, también se conocieron más tarde como Consulados, entre los que se cuentan los "Consulados del Comercio" o "Consulados del Mar".

Posteriormente, a partir del régimen de capitulaciones o concesiones de jurisdicción, varias ciudades europeas comenzaron a enviar formalmente cónsules a los puertos extranjeros y paulatinamente los ya conocidos como *consules missi* o *enviados* fueron remplazando a los *cónsules electi* o *elegidos*. Tras la última costumbre que había prevalecido de la elección del cónsul por el cuerpo de mercaderes extranjeros en una ciudad se pasó a la selección de éste por la autoridad de la ciudad extranjera, con lo que el enviado se convirtió en un agente con completo reconocimiento oficial y superaba en definitiva el carácter privado original que tenía. Los tratados de capitulaciones concedían a los súbditos extranjeros una posición de ventaja, con total independencia del poder judicial local y extensos privilegios e inmunidades, como el ser regidos por su propia ley personal y protegidos por sus propios magistrados llamados cónsules y designados por el gobierno o soberano del que envía.<sup>9</sup>

Así, para el siglo XIV la institución se extendía a Occidente y luego llegó a Europa Oriental alrededor del siglo XV, estableciendo el reconocimiento de cónsules en forma recíproca, entre las ciudades comerciales capitales más importantes. Pero no fue sino hasta un siglo después cuando se vio un relativo interés gubernamental en la tarea consular, cuando las naciones orientales inician la práctica de cubrir en el cargo de cónsul a

---

<sup>9</sup> Véase Abrisqueta, Jaime. *El Derecho Consular Internacional...* op. cit. pp. 23-26

uno de sus nacionales no emigrados, con lo que verdaderamente se dio un nuevo perfil a la figura consular.

Más tarde, una relación común, una misma civilización, igual lengua y una naciente conciencia política, a partir de los siglos XVI y XVII, trajó finalmente a Europa la aparición del Estado-nación o Estado moderno. La tendencia a identificar al Estado con pueblos dotados de un cierto grado de identidad común, se desarrolló a la par de una búsqueda de legitimidad derivada de la voluntad e intereses de esos mismos pueblos. Con ello, aparecieron también las corrientes nacionalistas y finalmente obligaron cambios fundamentales en el Derecho tradicional de entonces, como los nuevos principios de territorialidad y soberanía.

En ese nuevo contexto, los cónsules se vieron privados en las facultades de la jurisdicción que tenían sobre sus conciudadanos radicados en el extranjero y quedaron finalmente incapacitados para aplicar sus propias leyes en el territorio del otro, como venían haciendo. Era ya la ley en el espacio con el principio *locus regis actum* (la ley del lugar rige al acto), y no la ley en la persona, lo que imperaba.<sup>10</sup> En consecuencia, su carácter de juez de controversias mercantiles desapareció a funciones meramente administrativas, de supervisión y protección de los intereses de sus connacionales y sólo podían actuar dentro de lo que era su circunscripción consular.

Naturalmente, bajo tales circunstancias, era bastante difícil admitir que los extranjeros se pudieran regir por sus leyes nacionales y como consecuencia se hizo posible afirmar más el concepto de la exclusividad del Estado en esa materia. En ese contexto, los cónsules llegaron a ser vistos como una amenaza a la propia soberanía estatal, sobre todo por cuanto a procurar la defensa de sus compatriotas en contrapartida de los propios poderes locales. De hecho, en el proceso de esa afirmación del

<sup>10</sup> Véase Xillot Ramírez, Ramón. *El Derecho Consular Mexicano... op. cit.* pp. 17-20.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Estado fue que se originó formalmente la práctica del *exequátur*, con el cual el Estado receptor autoriza en forma exclusiva al cónsul el ejercicio de sus funciones dentro de su territorio.<sup>11</sup>

Así fue como -paradójicamente y pese a que en primer instancia la figura consular estuvo ignorada por los tratadistas del Derecho Internacional de entonces- con el comienzo de la legislación nacional de las nuevas unidades políticas, se hizo al fin posible contar con las primeras leyes que organizaron la tarea del cónsul. De hecho, ya para la segunda mitad del siglo XVIII, la figura del Estado había tomado suficiente fuerza entre las naciones y eso permitió entonces una nueva valoración de la función que la institución consular podía desarrollar en el sistema de las relaciones internacionales. Desde aquel momento, su evolución se ha basado en los propios estándares que de manera particular y conjunta los Estados han desarrollado para hacer efectiva una de sus principales responsabilidades como poseedores de la voluntad general de su población. Surgió así el denominado Derecho Consular, que se entiende como el conjunto de normas reguladoras del nombramiento y funcionamiento en el extranjero de los propios órganos consulares.

Como parte de esa misma evolución, los Estados se decidieron a pactar entre ellos, celebrando así los famosos tratados de amistad, comercio y navegación. Sobre ese periodo, Xilotl Ramírez destaca: "Con la crisis del Estado absoluto por las teorías de la Ilustración y de la Revolución Francesa, que lleva aparejada la creación del nuevo Estado-nación, se va uniformando el contenido de la institución consular y de esa manera se prestigia por su carácter de funcionario del Estado y de reconocimiento, aunque tímido, de ser órgano de las relaciones entre los países".<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Véase Organización de las Naciones Unidas, *Convención de Viena sobre op. cit.*, Art. 12.

<sup>12</sup> Xilotl Ramírez, Ramón. *El Derecho Consular Mexicano... op. cit. pp. 18-19.*

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

A partir de entonces, los gobiernos han asumido fielmente, como función propia y no delegable, la protección de sus nacionales, así como el hecho de conseguir en favor de sus cónsules ciertos privilegios y la posibilidad de crear órganos para vigilar, orientar y asistir a sus connacionales en cualquier necesidad. A ese respecto, lo que podría estar en duda es qué tan eficientes son en la actualidad los órganos y demás instrumentos legales que para esa tarea se han creado.

*1.2.2. La figura consular dentro del sistema internacional a partir del siglo XX*

Con la evolución del sistema internacional a consecuencia del comercio y las disputas territoriales que caracterizaron al siglo XX, las relaciones consulares en los años inmediatamente posteriores a la Primera Guerra Mundial sufrieron nuevas modificaciones. Una de ellas tiene que ver principalmente con el aumento de las oficinas que para esa tarea cada Estado había establecido hasta entonces en otro. A la fecha, estas son incomparablemente más numerosas de lo que fueron antes del siglo XIX, de tal suerte que hoy pueden constituir en cada Estado territorial una verdadera red de protección, coordinada y dirigida por la misión del que envía.

Durante esa época, las cuestiones consulares también se vieron impactadas por las profundas transformaciones causadas en la comunidad internacional con la Segunda Guerra Mundial y en los años que siguieron a ésta. Derivado de ese hecho, como un subsistema de las relaciones internacionales, las actividades consulares consiguieron cada vez mayor relevancia jurídica y se convirtieron, a partir de ese periodo, en objeto de variados acuerdos multilaterales. Se puede decir que con la

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

nueva recomposición política del mundo y la formación de otros Estados, durante la segunda mitad del siglo XX, se gestó con éxito una amplia renovación del Derecho Consular que prevalece.

Más tarde, la relativa estabilidad mundial de la posguerra hizo posible una mayor multiplicidad de acuerdos bilaterales entre Estados con regímenes internos profundamente diversos. Para conciliarlos, surgieron al mismo tiempo nuevos proyectos de convenios consulares multilaterales que les permitieron unificar criterios en cuanto a la concepción de esas tareas, de tal suerte que el código universal más completo y moderno que contiene lo concerniente a las relaciones consulares fue producto de la Convención de Viena, celebrada del 4 de marzo al 22 de abril de 1963. En realidad, la inquietud por codificar al Derecho Consular surgió desde 1927, cuando el Comité Jurídico Interamericano de la Organización de Estados Americanos, con sede en Río de Janeiro, preparó un proyecto de código que cubría las funciones de la actividad consular, adoptado como convención multilateral en la Sexta Conferencia Panamericana de La Habana, en febrero de 1928. Fue suscrita apenas por veinte naciones y sólo 15 la ratificaron (entre ellas México). Años más tarde, en 1949, la Comisión de Derecho Internacional de Naciones Unidas seleccionó dentro de los temas dignos de estudio el relativo a las Relaciones Consulares, ocupándose de él hasta 1955, cuando se elaboró un proyecto de 71 artículos, remitido a la Asamblea General.<sup>13</sup>

Entre uno de los aspectos más sobresalientes del documento resultado en Viena está el establecimiento de la *oficina consular*, en lugar de la figura personal del cónsul, como el organismo oficial encargado de las funciones consulares. Con ese aspecto se considera que el derecho consular y su práctica finalmente fueron institucionalizadas.

---

<sup>13</sup> Véase Seara Vázquez, Modesto. *Derecho Internacional Público*, 15°. Ed. Porrúa, México, 1994. pp. 238-243.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Pero, el avance en las relaciones consulares durante el siglo pasado también estuvo ligado -como en otras épocas- al inusitado desarrollo del comercio internacional, favorecido desde luego por la permanente revolución industrial y el propio liberalismo económico de nuestros días. La explosión del fenómeno de la emigración por causas económicas y el incremento de colectividades de connacionales en otros países, hizo cada vez más necesaria la existencia del cónsul como un protector natural de los suyos, que la obliga permanentemente a renovarse para hacer frente a los retos de los nuevos tiempos.

En ese sentido, desde el término de la Guerra Fría -período que inició al concluir la Segunda Guerra Mundial y que mantenía a todos a la expectativa de las acciones de los bloques socialista y capitalista-, la Sociedad Internacional ya se caracterizaba por contar con nuevos actores, como son las organizaciones no gubernamentales y los diferentes bloques comerciales, que de alguna manera representaban ciertos avances hacia una nueva forma de cooperación entre los Estados, principalmente sobre los matices culturales, humanos y sociales que inspiraron en otros tiempos la renovación de la figura consular. Como resultado, hoy, en los albores del siglo XXI, la integración del mundo -obligada por el creciente fenómeno de la interdependencia económica- ha llevado a percibir cierto debilitamiento de los Estados como unidades políticas y soberanas y con ello se enfrenta, por un lado, a las necesidades de los individuos y, por otro, a la tendencia innata de éstos y de las instituciones a la propia concentración de poder en su favor.

Al respecto, Seara Vázquez asume que: "En los últimos tiempos se ha podido apreciar la crisis del Estado por una creciente disminución de la representatividad, debido a que la sociedad moderna ha creado posibilidades enormes de manipulación y control de los procesos democráticos, dejando el poder real en manos de grupos de intereses

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

constituidos en torno al poder económico o las burocracias políticas y haciendo indispensable la búsqueda de nuevas formas de participación política basadas en un desarrollo de la democracia, para acercar finalmente el Estado a la sociedad civil".<sup>14</sup>

Es decir, la promoción de singulares procesos de integración comercial, que pasan incluso por encima de los idiomas, niveles de desarrollo, así como sistemas políticos y jurídicos de los Estados, se olvida en esencia de las necesidades primordiales de los individuos y de una infinidad de aspectos socioculturales que quedan sometidos a la hora de interactuar con las fuerzas de la economía, pero lentamente éstos se convierten en un elemento de presión que en poco tiempo puede superar los espacios de actuación exclusiva del Estado y llevarlo al caos por vacíos de poder.

### 1.2.3. *Orígenes de la institución consular mexicana*

Como una tarea que ha evolucionado de acuerdo con las propias experiencias de la vida nacional de los Estados, igualmente en México encontramos los orígenes de la figura consular desde el desarrollo de las primeras civilizaciones prehispánicas. Los historiadores afirman que a principios del siglo XV, en Tlatelolco, había surgido ya un grupo de comerciantes llamados "Pochtecas", quienes adquirieron el aspecto de clase privilegiada y preponderante porque llegaron a tener su propio Código o conjunto de normas sobre sus funciones y el comercio; contaban inclusive con tribunales. Su carácter de emisarios o representantes del

---

<sup>14</sup> *Ibíd.*, pp. 23-24.

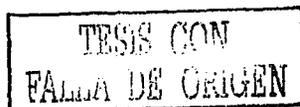
Señor o Tlatoani les daba frente a los pueblos con los que comerciaban y por los que transitaban un carácter de inmunidad.<sup>15</sup>

Sus funciones como observadores les atribuyó además un carácter de espías y aunque reconocemos que aquí todavía no existe una identidad absoluta entre los pochtecas y los cónsules mexicanos modernos, se adjudica gran semejanza entre ellos, lo que nos permite citarlos como un antecedente histórico consular mexicano. En realidad, no fue sino hasta la época de la España Medieval, cuando surgió en las tierras colonizadas de México la primer magistratura formal de este tipo, con el famoso Consulado del Mar (y más tarde también con las Leyes de Indias). Esas normas declaraban competente para conocer de los litigios mercantiles entre la Nueva España y la Metrópoli, al Consulado de Sevilla y establecía además el propio Consulado de México para ese efecto.

Así, el primero de la Nueva España fue el de la Ciudad de México en 1593 y para fines de la fase virreinal también se hallaron en Veracruz, Guadalajara y Puebla. Se sostenían con el impuesto de "avería" con el que se gravaba la importación de mercancías y sus autoridades eran los jueces o cónsules, quienes primero tuvieron autoridad sobre los comerciantes matriculados, pero ya para 1719 sus fallos también eran obligatorios para todos los particulares. Los nuevos consulados estaban facultados para formar sus propias ordenanzas, protegían el comercio, designaban a sus jefes y oficiales, y realizaban obras tales como la construcción de carreteras, edificios y canales. Tales consulados se suprimieron recién lograda la independencia mediante un Decreto promulgado el 16 de octubre 1824, que dispuso que los pleitos sobre negocios mercantiles que se suscitaran en esos territorios a partir de entonces serían resueltos por los alcaldes y conforme a las leyes vigentes de la materia.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Al respecto véase Xiloli Ramírez, Ramón. *El Derecho Consular Mexicano... op. cit.* p. 233.

<sup>16</sup> *Ibid.* pp. 136-137.



Poco después, México mostró igual interés por establecer contactos consulares con los demás Estados. Obviamente, al iniciar su vida independiente, éste todavía no contaba con un cuerpo consular profesional como ahora, por lo que fue necesario improvisar con funcionarios para esas tareas, al grado de que durante la primer mitad del siglo XIX muchos nombramientos los confirió a extranjeros. El primer nombramiento fue hecho por el Poder Ejecutivo Mexicano, en el año de 1824, a don Francisco de Borja Migoni, para desempeñarse como cónsul general de México en Inglaterra. Y, por lo que hace particularmente a los Estados Unidos de América, desde el año de 1823 el gobierno de Iturbide ya había tenido la idea de establecer agencias consulares mexicanas en ese país, por lo que propuso para ese fin un consulado en Nueva York, pero su derrocamiento frustró el proyecto. En esa misma época, se insistió en el establecimiento de una agencia consular en Natchitoches, con la finalidad de vigilar permanentemente la frontera establecida entonces por el río Sabina.

No obstante, el primer consulado que México estableció oficialmente con su vecino del norte fue el de Nueva Orleans, en 1824. En 1826, finalmente apareció el consulado de Natchitoches, aunque el titular nombrado, Erasmo Seguin, no aceptó. En 1832 fue otro Consulado en San Luis Missouri; en 1843 en Independence; en 1848 uno más en San Francisco y en 1849 otro más en Nuevo México. De igual forma, desde 1825 se fundó también un viceconsulado en Baltimore; en 1826 se estableció uno en Nueva York y otro en Filadelfia. Para el año de 1827 uno más en Boston; en 1836 otros igualmente en Mobile, en Charleston y Panzacola y en 1849 también se estableció un viceconsulado en

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Brownsville; así como en 1850 dos más en Pittsburg y en Franklin, entre otros.<sup>17</sup>

Los motivos por los que México fue estableciendo sus agencias consulares durante el siglo XIX –según observa Xilotl Ramírez- apuntan obviamente a cuestiones económicas y políticas del nuevo Estado en el que se había constituido. Principalmente de seguridad nacional, como fue el caso del consulado de Natchitoches para vigilar su frontera o el de Nueva Orleans que se conservaba básicamente como puerto de observación para informar sobre las tendencias y actos de la población del sur de los Estados Unidos. Asimismo, respondían a aspectos de emigración de mexicanos, como suponían las agencias consulares establecidas en España, las cuales en su mayoría no tenían gran importancia mercantil pero que fundamentalmente eran útiles –como ahora son los establecidos en Estados Unidos- porque permitían atender a un gran número de mexicanos que viajaba continuamente a ese lugar, donde además había muchos de ellos radicando.

En ese sentido, la complejidad de la situación que prevalece a partir del creciente éxodo masivo de mexicanos hacia el vecino país del norte, desde hace ya muchas décadas, ha hecho del quehacer consular una tarea que el Estado mexicano no ha dejado de desarrollar a favor de sus connacionales y a la que constantemente necesita reforzar para hacerla efectiva frente a la demanda de sus servicios.

---

<sup>17</sup> Véase Archivo Histórico Diplomático Mexicano. *Los primeros consulados de México 1823-1872*, AHDM, México, 1974. 101p.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

### 1.3. Marco jurídico actual de la práctica consular

#### 1.3.1. El campo de acción legítima del cónsul

En la actualidad, la nueva importancia de la institución consular en el sistema de las relaciones internacionales está dada por los tratados cada vez más frecuentes que los Estados concluyen o renuevan entre sí, para regular sus relaciones consulares recíprocas y -en tanto no surja un nuevo orden institucional para regir la tarea de los cónsules como se ha definido hasta la fecha- son finalmente esos instrumentos legales los que nos brindan un marco jurídico específico para el desarrollo actual de esta práctica. Es decir, en la actualidad, ningún Estado está necesariamente obligado a recibir a los cónsules de otro y ninguno puede a su vez pretender enviar a los propios al territorio de éste sin más; un derecho y una obligación en ese sentido existe sólo si oficialmente se han llevado a cabo entre ellos determinados acuerdos en la materia, donde se establezca la posibilidad de enviar y/o recibir una representación consular.

De ahí que el llamado *Derecho de Consulado* consista en una capacidad especial del Estado para nombrar cónsules propios en otro, estableciendo para tal fin oficinas y funcionarios consulares, obligados de manera recíproca a recibirlos en su territorio y que da lugar al establecimiento oficial de lo que conocemos como relaciones consulares.<sup>18</sup> Efectivamente, tales relaciones parecen haber sido insipientes en la antigüedad y hasta antes de la constitución de los Estados no fueron en realidad formales; en cambio, en nuestros días, éstas adquieren oficialidad mediante los acuerdos bilaterales y multilaterales a los que se suscriben los gobiernos, con los que se crea el campo de acción legítima del cónsul.

<sup>18</sup> Maresca Adolfo, *Las Relaciones Consulares...* op. cit. p. 30.



En ese sentido, la Convención de Viena estableció por primera vez el carácter "universal" que deben tener las funciones consulares, que son las de: a) proteger los intereses del Estado que envía y los de sus nacionales; b) fomentar las relaciones comerciales, económicas, culturales, y científicas entre ellos; c) informarse de la vida comercial, económica, cultural y científica del Estado receptor para informarlo a su vez al Estado que envía y a los nacionales interesados; d) expedir pasaportes y documentos de viaje a los connacionales y visar los de los extranjeros que deseen viajar a su Estado.

Además, e) prestar ayuda y asistencia a los connacionales; f) ejecutar funciones notariales y administrativas; g) velar por los intereses de los nacionales del Estado representándolos en casos de sucesión por muerte en el Estado anfitrión; así como, h) en casos de incapacidad cuando se requiera una tutela o curatela; i) representantes ante las autoridades del Estado receptor, a fin de que se adopten medidas provisionales para preservar los derechos e intereses de los connacionales cuando estos no puedan defenderlos oportunamente; j) comunicar decisiones judiciales y extrajudiciales y diligenciar comisiones rogatorias; k) ejercer los derechos de control o inspección de los buques y aeronaves matriculados en el Estado que envía y l) prestarles ayuda, también, a sus tripulaciones; m) todas las demás funciones confiadas por el Estado que envía, que no se opongan a los acuerdos internacionales en vigor.<sup>19</sup>

Para dar garantía sobre el efectivo ejercicio de estas funciones, es ineludible que se de completa observancia al también llamado *Derecho de Comunicación*, que es aquel que un representante consular tiene con relación a los nacionales del Estado que envía para tener información en casos de detención, defunción, tutela, curatela, naufragio y accidentes aéreos en los que pudieran verse involucrados, de acuerdo con lo

---

<sup>19</sup> Véase Organización de las Naciones Unidas, *Convención de Viena ... op. cit.* art. 5.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

establecido por los artículos 36 y 37 de esa Convención y con el fin de brindarles asistencia y protección; de esta manera los cónsules tendrán la oportunidad de profundizar en un campo más amplio sobre su tarea.

Efectivamente, a diferencia de otras épocas, su objetivo primordial no sólo busca promover los intereses de los mexicanos en los ámbitos económico, cultural o político, sino además y sobretodo pretende brindar una mayor protección a todos aquellos quienes por diversas circunstancias se enfrentan a situaciones desfavorables fuera del territorio nacional, pues la protección consular consiste, en términos generales, en la acción que el cónsul está legitimado para desarrollar ante las autoridades locales del Estado territorial a favor de sus nacionales, quienes residen o se encuentran ocasionalmente en su distrito consular y que hayan recibido un trato contrario al debido por norma general.

En ese sentido, la obligación de las autoridades territoriales al respecto tampoco es automática, sino que formalmente está subordinada a la petición del interesado y tales prerrogativas se ejercerán con arreglo a las leyes y reglamentos del Estado receptor. Se establece, además, que dichas leyes y reglamentos no impedirán que tengan pleno efecto los derechos reconocidos por este artículo. De vital importancia resulta, por tanto, hacer efectiva la obligación de las autoridades territoriales a informar sin dilación al individuo que es detenido sobre su legítimo derecho a solicitar que su cónsul sea advertido de la situación en que se encuentra y, por su parte, las autoridades territoriales deberán consentir también que éstos visiten personalmente a los connacionales detenidos, pues como autoridades consulares sólo se abstendrán de intervenir para brindarles protección cuando los mismos nacionales se opongan expresamente a ello.

Además, hay que mencionar como una tarea complementaria de la protección a la asistencia consular, que se entiende como el conjunto de

funciones que el cónsul desarrolla a favor de sus nacionales para facilitarles la mejor permanencia en el territorio del Estado receptor, dirigiéndose para este fin, si fuera necesario, a las autoridades locales. Es importante destacar que esta acción consular (la de asistencia) no presupone -a diferencia de la protección-, en sentido estricto, un comportamiento de las autoridades locales contrario a las obligaciones jurídicas impuestas por el Derecho; se fundamenta en cambio en el deber general de cooperación recíproca que la institución consular implica entre las autoridades locales y extranjeras.

En síntesis, tanto la protección como la asistencia consular, además de su aspecto externo (constituido por diferentes acciones que puede desarrollar el cónsul frente a las autoridades del Estado territorial), tienen un aspecto especial que se ejercita directa y exclusivamente entre los nacionales y el cónsul debido al lazo territorial que los une. Además, mientras que la protección requiere frecuentemente la erogación de recursos asignados a asegurar procesos judiciales más justos, entre otros auxilios materiales, la asistencia bien puede llevarse a cabo a través de la información oportuna que de acuerdo con su experiencia y en relación con las instituciones y posibilidades del país, pueda suministrarles en su apoyo el propio cónsul.

Maresca subraya que el cónsul, ante todo, "deberá saber escuchar, con esa paciencia, con esa cortesía y con ese sentido de humana simpatía que no sólo inspiran confianza, sino que constituyen la forma de consuelo más eficaz y encontrará su manifestación más expresiva en el asesoramiento prudente que pueda dar a sus nacionales, relacionada con cualquier aspecto de su vida y actividad en el Estado de residencia".<sup>20</sup> Para ello, el concurso de los órganos del Estado con representación consular como hace México, presupone -de acuerdo con ese autor- el acercamiento

<sup>20</sup> Maresca, Adolfo, *Las relaciones...* op. cit. p. 230.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

escalonado con: a) los órganos locales: político-administrativos, de policía, de administración financiera o jurisdiccionales, competentes en el ámbito territorial que constituye el distrito del cónsul; b) los órganos de los entes autárquicos territoriales: los alcaldes y las oficinas municipales, el gobernador de la provincia, el presidente y los departamentos de la estructura administrativa regional y, en determinadas circunstancias; c) las autoridades centrales del Estado territorial, excluyendo al Ministro de Asuntos Exteriores, ya que ante éstos sólo puede actuar, con competencia, la misión diplomática.

Por otra parte, de forma singular, se dice que el carácter del funcionario consular es "doble", puesto que como ya mencionábamos en el primer subcapítulo, sus facultades se las atribuye el Estado que lo asigna y a su vez se lo reconoce el Estado que lo admite. Es decir, a través de las funciones consulares se dan dos ordenamientos jurídicos, por definición, distintos y autónomos, mismos que al final vienen a coordinarse para su aplicación concreta respecto a individuos que pertenecen por nacionalidad al Estado extranjero o que envía y al mismo tiempo puede decirse que inherentemente se convierten en súbditos temporales del Estado territorial o que recibe.

Eso explica que, como titulares de la soberanía mediante la cual pueden ejercitar una pluralidad de potestades en relación con las personas físicas y jurídicas que pertenecen a ellos (ya sea por ciudadanía o nacionalidad), son únicamente los Estados quienes están efectivamente legitimados para desarrollar en relación con los extranjeros un conjunto de poderes jurídicos, limitados sólo por algunas obligaciones de arbitrio internacional que efectivamente deben observar. Es decir, de acuerdo con lo establecido por la disposiciones legales, las relaciones consulares legalmente sólo pueden establecerse de manera oficial entre Estados y no

entre particulares o entre éstos y un Estado, como pudo darse en la antigüedad.<sup>21</sup>

Bajo esa premisa, son únicamente ellos quienes se encargan de concentrar y ordenar intereses que las relaciones consulares regularmente tienden a tutelar y fomentar, ya sean de carácter humano, social, comercial y marítimo, o bien de índole administrativo. Así, encontramos lógico entonces que el ejercicio de las funciones de los cónsules se haga siempre a nombre y en representación del Estado que envía, en el marco de ciertos privilegios e inmunidades otorgadas para favorecer su labor; sin embargo, es claro también que la finalidad de dichos privilegios e inmunidades no es beneficiar a particulares, sino más bien garantizar a las oficinas consulares el eficaz desempeño de sus funciones en nombre de sus Estados respectivos.

No obstante, se debe considerar por otro lado que en la actualidad hay sujetos del Derecho Internacional distintos de la figura de los Estados, que cuestionan si pueden ser ellos igualmente actores de las relaciones consulares; y de hecho éstos existen aún cuando -según establece la doctrina tradicional-, los Estados y solamente ellos son los portadores oficiales de los intereses de relevancia internacional con los que se justifica la práctica consular. En su tratado sobre relaciones consulares, Maresca concluye que lo anterior es posible bajo las consideraciones de que: "El contenido de las relaciones consulares no se agota en la acción de los cónsules, que tienen por objeto las personas de sus nacionales, ni en aquella que tiende al desarrollo de otras de carácter económico-comercial entre el Estado de origen del cónsul y el Estado territorial.

Al respecto, debemos referirnos a aquellos entes estatales o no, que también están dotados en mayor o menor medida de personalidad dentro del ordenamiento internacional, puesto que al disponer de órganos propios

---

<sup>21</sup> Abrisqueta, Jalme. *El Derecho Consular Internacional...* op. cit. p. 172.

destinados a actuar fuera del plano nacional, por su carácter público, persiguen fines de cooperación internacional, cultural, científica y otras actividades. Por tanto, para el cumplimiento de sus funciones y el alcance de sus fines, éstos también pueden establecer con determinado Estado territorial, relaciones similares a las relaciones consulares".<sup>22</sup>

Para ello, además, deben presuponer contar con el consentimiento del Estado territorial; se podrán desarrollar sólo en el plano del derecho interno del Estado receptor; tendrán únicamente un alcance local en relación con el conjunto territorial del Estado receptor y producirán sólo actos de relevancia jurídica interna propia. De tal suerte que, si todo lo anterior cuanto procede es exacto, la práctica internacional -que tiende continuamente a desarrollarse para adherirse a la nuevas realidades y satisfacer otras exigencias de cooperación-, podría con el tiempo conocer efectivamente entre los sujetos de las relaciones consulares a otros entes distintos de los Estados.

En ese mismo sentido, Andrés Serra Rojas también advierte que: "indudablemente hay numerosos aspectos de la acción administrativa de un Estado que se proyectan o realizan fuera de las fronteras, por órganos (no especifica cuales) que se relacionan directamente con aspectos de la vida nacional".<sup>23</sup>

Por su parte, la legislación mexicana aunque no excluye la participación de los otros poderes y niveles de gobierno -por el contrario pudiéramos decir que los promueve, tal como veremos más adelante-, ciertamente sí faculta de manera exclusiva al ejecutivo federal a dirigir y ejecutar la política exterior del país, por lo que el resto de los actores nacionales con presencia en el extranjero evidentemente están innovando al desarrollar múltiples actividades a cuenta de sus "propios" intereses,

---

<sup>22</sup> Véase Maresca Adolfo, *Las Relaciones Consulares...* op. cit. p. 203-206.

<sup>23</sup> Citado por Xilotl Ramírez Ramón, *Ensayos Jurídicos Consulares*, SRE-AHDM, México, 1987, p. 27.

que en el plano internacional pueden inclusive coincidir o no con los establecidos por el gobierno central, pero que al fin y al cabo logran cierta proyección en el exterior.

### 1.3.2. *El sistema consular mexicano y la protección*

En México, los servicios consulares son servicios públicos federales que presta el Estado directa o concurrentemente a través de los consulados y mediante actos administrativos externos, definidos éstos como los actos realizado por la administración pública que tienden a producir un efecto de derecho en forma unilateral ejecutiva, para el cumplimiento de los fines del Estado, contenidos en la legislación administrativa y, en ese sentido, el órgano que actúa como sujeto del acto administrativo consular -por tener la aptitud legal para realizarlo- es la Oficina Consular. Para el caso de la sección consular, ésta formará parte de la embajada y el ejercicio de las funciones consulares corresponderá al jefe de la misma, quien será el responsable de su funcionamiento.

Asimismo, los actos consulares son enmarcados por las normas que emanan del derecho internacional y por aquellas dispuestas en el propio derecho interno; de hecho, ambas son las que en suma permiten configurar el *Derecho Consular Mexicano*, un sistema jurídico que queda integrado por los tratados que el país, como Estado, ha suscrito y ratificado en la materia; los propios patrones derivados de la práctica consular que han desarrollado los órganos mexicanos y por cualquier otra norma de derecho internacional consular que sea aplicable y no contravenga a lo dispuesto por la legislación nacional.

De acuerdo con esas premisas, para que un cónsul mexicano pueda otorgar ya sea protección o asistencia es necesario que el interesado tenga

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

formalmente la nacionalidad mexicana. En ese sentido, una vez que los funcionarios consulares se han cerciorado respecto a la nacionalidad mexicana del solicitante, el cual haya sido vejado o perjudicado en sus intereses, deberá documentar bien el caso para hacerlo del conocimiento de la autoridad local correspondiente, a fin de que por ese medio se obtenga la protección que otorguen las leyes, y si no la consiguere, de modo que pudiera considerarse como denegación de justicia, lo informará así a la embajada o al Consulado General del que dependa, dando cuenta del trámite a la propia Secretaría de Relaciones Exteriores. Además, como una medida de protección general a la comunidad mexicana asentada en el extranjero, cuando los miembros del Servicio Exterior Mexicano sepan de compañías o personas de su circunscripción, que hayan dejado de cumplir contratos celebrados con mexicanos o de darles el trato debido, lo hacen del conocimiento de la colonia de compatriotas, por todos los medios a su alcance, con la finalidad de que ésta se proteja eficazmente.

Con relación a las funciones de orden civil y notarial de los consulados, la Secretaría emite los manuales para regular la expedición de documentos consulares y migratorios y para el desarrollo de las funciones de Registro Civil, notariales y demás que les correspondan. Como otro aspecto de la protección consular, las funciones del registro civil se realizarán en los términos del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal y autorizarán en el extranjero las actas de registro civil concernientes al nacimiento, matrimonio y defunción de mexicanos y, en su caso, expedirán copias certificadas de las mismas. Los funcionarios consulares podrán también legalizar firmas en documentos públicos extranjeros expedidos por autoridades residentes en sus respectivas circunscripciones consulares, o en documentos que hubieren sido certificados por fedatarios de su circunscripción.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

En el ejercicio de funciones notariales, las oficinas consulares podrán dar fe, autenticar y protocolizar contratos de mandato y poderes, testamentos públicos abiertos, actos de repudiación de herencias y autorizaciones que otorguen las personas que ejerzan la patria potestad o la tutela sobre menores o incapaces, siempre y cuando dichos actos jurídicos se celebren dentro de su circunscripción y estén destinados a surtir efectos en México. Asimismo, conforme a la legislación aplicable, ejercerán funciones de auxilio judicial y realizarán las diligencias que les soliciten los tribunales mexicanos, el Ministerio Público y otras autoridades de la Federación, estados y municipios de la República. Además servirán de conducto para hacer llegar a las autoridades competentes extranjeras las cartas rogatorias, exhortos y demás actuaciones que les dirijan las autoridades mexicanas, siguiendo las instrucciones que al respecto les transmita la Secretaria, dentro de los límites señalados por el derecho internacional, sin perjuicio de lo que dispongan las leyes del estado receptor.

Para la protección en asuntos penales, los cónsules procurarán que se les notifiquen a todos los casos policíacos y judiciales en que se vean envueltos los mexicanos que residen en su distrito consular. En los casos de arresto y de detención de mexicanos, su intervención será directa, ejerciendo su representación para atenuar la pena que llegare a recaer o bien librarlos de ella cuando ésta sea injusta. Si la causa ya hubiera sido juzgada, entonces interpondrán sus buenos oficios en pro de la libertad del condenado, solicitando el perdón o cualquiera otra atenuación legal, aun cuando el delito hubiere acontecido fuera de su circunscripción si el lugar donde se compurga la pena se encuentra dentro de ella, pero en todo caso, para ejercer la protección pedirán los antecedentes del caso a los demás funcionarios que hubieren intervenido con anterioridad.

Además tienen la obligación de visitar frecuentemente las cárceles, penitenciarias y establecimientos de corrección de su distrito consular, redactarán un informe mensual de las visitas que hagan y contendrá los datos sobre el tratamiento del reo; la alimentación y el estado sanitario de la prisión, así como los generales del reo, las personas que dependen de él su residencia y dirección en el extranjero; la dirección de su familia en México; sus antecedentes; su situación económica y estado físico; el motivo de la detención, el tiempo de reclusión, autoridad que conoce o conoció de la causa; estado del proceso, en su caso; irregularidades en el proceso.

Respecto a la protección expedida en asuntos laborales, los cónsules están obligados a recomendar a los mexicanos que sometan siempre que sea posible a su revisión los contratos que celebren de este tipo, a fin de que les asesore y puedan suprimir de ellos las bases o condiciones onerosas o injustas o en su caso incluir las garantías necesarias. De cualquier forma, si los contratos de trabajo son violados por el patrón, éstos interpondrán sus buenos oficios y, si fuere necesario, harán uso de su representación oficial para evitar daños y perjuicios graves a los mexicanos. Así también, ante el hecho de que un mexicano sufra un accidente de trabajo se levantará el acta respectiva y procurará que el patrono imparta a la víctima los auxilios inmediatos u otorgue la indemnización a que tenga derecho. Los finiquitos y los pagos parciales de indemnizaciones por riesgo o accidente de trabajo que se hicieren a los mexicanos debe hacerse por conducto de la SRE. Más aún, en los casos de muerte violenta de mexicanos se hará la reclamación correspondiente, mediante una queja a las autoridades policíacas o bien la demanda de una indemnización para los deudos, aunque podría tratarse de una reclamación por xenofobia de alguna autoridad local o federal del país receptor.

Finalmente, las responsabilidades de las oficinas consulares permiten expedir pasaportes de acuerdo con las disposiciones del Reglamento correspondiente y demás normas aplicables; expedir a los extranjeros permisos de internación a México en los términos de la Ley General de Población, de su Reglamento y de otras disposiciones sobre la materia; visar pasaportes extranjeros de conformidad con la normatividad que al efecto emita la Secretaría, en coordinación con la Secretaría de Gobernación; llevar el registro de mexicanos residentes en su circunscripción y expedir, a solicitud del interesado, el certificado de matrícula correspondiente; auxiliar a la Secretaría de la Defensa Nacional en la expedición de Cartillas del Servicio Militar Nacional; cotejar los documentos públicos o privados que en original tengan a la vista y certificar las copias correspondientes. Para ello llevarán un libro de cotejos en los términos que determine la Secretaría, y Ejercer las demás funciones que le sean encomendadas por la Secretaría en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables, contenidas principalmente en el la Ley del Servicio Exterior Mexicano y su reglamento.

Por otra parte, el magno documento resultado en Viena (en vigor a partir de marzo de 1967), determina que las disposiciones de la Convención sobre asuntos consulares, no afectarían a otros acuerdos internacionales en vigor entre las partes firmantes y tampoco impide que los Estados en lo futuro concierten acuerdos internacionales que confirmen, completen, extiendan o amplíen sus disposiciones. Bajo ese esquema, México mantiene acuerdos de este tipo con diversos países del orbe, en donde reconoce la necesidad de mantenerse en estrecho vínculo con su población, que visita o reside ese determinado Estado extranjero con el que establece funciones consulares.

En ese sentido, su relación con los Estados Unidos significa el blanco de sus más elocuentes esfuerzos por brindar protección y

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

asistencia de ese tipo a sus connacionales. Mediante un convenio en la materia establecido desde el 12 de agosto de 1942, México y Estados Unidos establecieron, entre otros puntos, que los funcionarios consulares de ambos Estados disfrutarán recíprocamente de todos los derechos, privilegios, exenciones e inmunidades que gocen los de igual categoría en territorio del otro. Asimismo, el acuerdo convoca y permite la coordinación interinstitucional con los diferentes niveles de sus gobiernos, para la protección de los connacionales y la vigilancia de sus derechos, justificando en caso de omisión la propia intervención diplomática y directa con los titulares del gobierno federal.

De hecho, la atención conjunta que se busca otorgar a la protección de los derechos de los migrantes mexicanos en aquél país, se renovó y quedó atestiguada más tarde en el *Memorando de Entendimiento sobre Protección Consular de Nacionales de Estados Unidos y México* (firmado por los gobiernos de ambos países en mayo de 1996). En éste se incluyen una serie de acuerdos con los que se busca proteger a los migrantes en cuestiones específicas. Destaca la importancia de que se les notifiquen sus derechos al ser detenidos; se les permita ponerse en contacto con las representaciones consulares; se facilite la presencia de funcionarios consulares en los procesos judiciales y se promueva, en general, la cooperación en la investigación de incidentes serios.

En ese tenor, recientemente, México solicitó una opinión consultiva de la Corte Interamericana, donde se reafirma la obligación de todos los Estados federales o no de respetar y garantizar el derecho de todos los extranjeros a tener acceso a las autoridades consulares de su país y a ser notificados de tal derecho en caso de arresto. Emitida en 1999, la opinión señala que: "Si el derecho a la información consular ya forma parte de las garantías que integran el debido proceso, es evidente que la violación de

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

aquél trae consigo las consecuencias que necesariamente produce una conducta ilícita de esas características: nulidad y responsabilidad".<sup>24</sup>

Es decir, formalmente existen ciertos principios universales relativos al tópico de la protección que obligan a los Estados a acatarlos, pero en el caso de México y Estados Unidos, ha sido en realidad la construcción de un diálogo institucional más estrecho el que permite, en cierto sentido, un enfoque más pragmático para la atención inmediata de algunas de las necesidades en materia consular y sobre las demás consecuencias del fenómeno masivo de la migración mexicana al norte. La creación de los enlaces fronterizos es probablemente el ejemplo más notable de cooperación bilateral y como resultado de éste se puede enfatizar el mejoramiento de la coordinación interinstitucional respecto a las deportaciones; diversos mecanismos que facilitan y agilizan el cruce fronterizo documentado, la colaboración en el intercambio de información para la lucha contra los traficantes de migrantes y narcóticos; así como, la presencia de funcionarios mexicanos en los Grupos Consultivos de Ciudadanos en los Estados Unidos, entre otras acciones que describiremos más adelante.

No obstante lo anterior, la incurrencia de violaciones a los derechos de los migrantes mexicanos como individuos prevalece ante la complejidad del fenómeno que representa su éxodo gradual y permanente del país. Para ello, a diferencia de otras épocas, el marco de acción para la práctica consular mexicana en Estados Unidos sugiere un clima de mayor entendimiento. Por tanto, hoy, conviene a México aprovechar la especie de "mutuo" acuerdo que se ha desarrollado para la solución de controversias sobre el cual también expondremos más adelante y que disminuye de

---

<sup>24</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. *El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal*, OC-16/99.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

alguna manera la presión y el enfrentamiento de algunos temas, sin que ello implique retroceder en el resto del plano bilateral.

#### **1.4. La protección consular en la política exterior de México**

##### **1.4.1. Consolidación del Estado Mexicano y configuración de sus principios doctrinarios**

Producto del curso de la historia nacional, los principios rectores de la política exterior mexicana tradicionalmente han sido: *la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de las controversias; la cooperación internacional; la igualdad jurídica de los Estados; la exclusión de la amenaza y el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; así como la lucha por la paz y seguridad internacional.* Para culminar su consagración, en 1988, estos principios fueron elevados a rango constitucional.<sup>25</sup>

A fin de entenderlos, basta recordar que recién ganada la independencia mexicana, la dura realidad obligó a la nueva nación a concentrar sus pocas energías en mantener su voluntad política y la defensa de su integridad territorial, ambas constantemente amenazadas por las agresiones de las entonces potencias extranjeras -como España, Francia, Estados Unidos e Inglaterra-, de ahí que en los primeros años de vida autónoma la preocupación primordial del país fue simple y sencillamente la de sobrevivir.

---

<sup>25</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 89, fracción X.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Durante el siglo XIX, tras la restauración de la República (en 1867, con Juárez), México supuso al fin un mínimo de estabilidad y gobernabilidad; entonces, sus esfuerzos se vieron guiados por principios como los de *no intervención* y *autodeterminación de los pueblos*, fortalecidos ante la preocupación nacional de evitar que ahora los asuntos económicos se convirtieran en pretexto de los extranjeros para ejercer cualquier intromisión política o incluso militar en el nuevo país. Con el tiempo, la asidua defensa por la soberanía del Estado mexicano trajo, además, como consecuencia, su adhesión a las doctrinas Calvo y Drago, así como el propio pronunciamiento de la doctrina Estrada, en cuanto al reconocimiento de los gobiernos.<sup>26</sup>

Más tarde, con el movimiento revolucionario de principios del siglo XX, se inició también otra etapa de la diplomacia mexicana, en la que los caudillos dieron origen a un nuevo régimen para consolidar e institucionalizar otras bases de la política exterior, tal como serían la *proscripción de la amenaza* y *el uso de la fuerza en las relaciones internacionales* y una firme proclamación por la *igualdad jurídica de los Estados*. Asimismo, durante el desarrollo de las dos grandes Guerras Mundiales y pese a las grandes tensiones en el escenario internacional, fue a mediados de ese siglo que México consiguió finalmente un breve respiro, luego de permanecer retraído constantemente por los deseos expansionistas de su vecino del norte. Ese hecho constituyó, para el Estado mexicano, la coyuntura necesaria de afirmar su soberanía nacional frente a la injerencia extranjera y fue el tiempo en que tuvo lugar la expropiación de las compañías petroleras foráneas, alrededor de los años cuarenta.

<sup>26</sup> Sobre la doctrina Estrada véase Seara Vázquez, Modesto. *Derecho Internacional ... op. cit.*, pp. 145-147 y Seara Vázquez, Modesto. *Política Exterior de México*, 3ª. Ed. Harla, México, 1985, 414 p.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Finalmente, la amenaza de modificar el *statu quo* internacional imperante durante los años que duró la Guerra Fría, de alguna manera llevó a los Estados Unidos a reducir sus presiones y objetivos clásicos de expansión e intervencionismo en los países de América Latina; mientras que México se pronunció permanentemente a favor de *la lucha por la paz y seguridad internacional*. Pero, aún cuando el temor por la intervención abierta y directa había cesado durante la segunda mitad del siglo XX, la preocupación principal estaba relacionada con la idea de no dejarse arrastrar por los vaivenes ideológicos de entonces, de ahí que los principios establecidos en materia externa se hayan mantenido vigentes de una forma irrestricta para esa época.

Así, la estructura política internacional que prevalecía en aquel entonces, además de bipolar, terminó por volverse rígida. Bajo la apreciación de dos visiones diferentes del mundo, representadas básicamente por los Estados Unidos y la antigua Unión Soviética, disminuyó notablemente la capacidad de otros Estados (menos poderosos) por desarrollar una política exterior independiente y, de manera consecuente, esos mismos supuestos políticos orillaron al cierre de sus economías. De tal suerte que, con grandes esfuerzos por superar la diversas crisis provocadas por las tensiones de la política mundial, la actuación exterior mexicana asumió en esos años el papel de gestora del crecimiento económico del país, a través de la simple importación de modelos económicos. Era un hecho que por su condición geográfica y tercermundista no escaparía a la hegemonía de Estados Unidos sobre el comercio exterior en la región. A consecuencia de esa inercia, a partir de entonces, las obligadas relaciones económicas con el mercado norteamericano se convirtieron para México en una determinante que ha estado presente a la hora de llevar a cabo la formulación de su política exterior en lo general.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Para la década de los años setenta estaba claro que el país buscaba su soberanía en el desarrollo económico, el cual se convirtió en el fin último de la nación y, más tarde, significó también el fin del tradicional sistema político mexicano, instaurado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Al mismo tiempo, el plano internacional también presentaba un crecimiento escalonado de armas nucleares y estratégicas entre los dos grandes bloques, situación que llevó a México a adoptar una actitud que por algunos podría ser definida como pacifista, pero que en términos generales se identificaba por su pasividad y aislacionismo.

De hecho, para la penúltima década del siglo XX, el modelo sustitutivo de importaciones, proteccionista por definición, entró en crisis. A principios de 1982 México se encontraba ya con una industria nacional muy ineficiente, se trataba de un Estado que gastaba enormes recursos en proteger esa industria, a través de subsidios directos e indirectos, aunado a un endeudamiento externo cuyas obligaciones y una excesiva dependencia del ingreso proveniente de las exportaciones petroleras que, para colmo, bajó drásticamente con la caída del precio internacional del crudo y limitó su crecimiento económico durante esa década.<sup>27</sup>

En ese periodo, México apenas si logró llamar políticamente la atención sobre la esfera tercermundista, cuando los presidentes Luis Echeverría y José López Portillo promovieron fehacientemente la *Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados*, asumiendo así una relativa posición de liderazgo en la región de América Latina. Para entonces, sus actos lo revelaban de nueva cuenta como una nación que rechazaba la amenaza y el uso de la fuerza en las relaciones internacionales y su posición como país débil en la estructura del sistema internacional prevaleciente lo obligaba a proclamarse constantemente por *la solución pacífica de las controversias y la cooperación internacional*. Uno de los

---

<sup>27</sup> Véase De Olloqui, José Juan. *Diplomacia total*, FCE, México, 1994. p. 23.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

documentos más interesantes, en que esa aspiración pacifista se ha plasmado, es el Código de la Paz, presentado por México a la VII Conferencia Panamericana de Montevideo, exponiendo los lineamientos de una organización de las naciones, para mantener la paz y la seguridad internacionales, fijando los medios pacíficos de solución de controversias.<sup>28</sup>

Hasta aquí, era fácil asumir que si México sufrió en sus primeros años de vida como Estado independiente la invasión extranjera, no podría aceptar cómodamente la intervención en cualquiera de sus formas y, por su puesto, que defendería asimismo la autodeterminación de los pueblos, oponiéndose a cualquier clase de injerencia en los asuntos internos de los gobiernos. Además, precisamente por el alto costo social de las guerras de agresión externa a las que hizo frente, el país debía mantener la lucha por la paz y la prevalencia del derecho (igualdad jurídica de los Estados) sobre la fuerza, como causa y compromiso de su actitud internacional.

Sin embargo, en la actualidad, los nuevos retos a los que se enfrenta exigen renovar en diversos sentidos las posturas de México respecto a los asuntos internacionales. El hecho de que los diferentes momentos de la vida nacional hayan permitido el desarrollo gradual de una serie de principios e interpretaciones jurídicas, contribuyó a que el país contara evidentemente con un amplio marco doctrinal de referencia, que le permitió mostrar consistencia y continuidad en sus actos frente al exterior. Ambos aspectos, producto de la "estabilidad" política que en gran medida proporcionó la presencia de un mismo partido en el poder durante más de siete décadas.

Pero, bajo esa línea y al tiempo que hacía constante su afirmación como Estado soberano, el principio de no intervención se tradujo con el tiempo en una tendencia a mantener al país (siempre que fue posible)

---

<sup>28</sup> Seara Vázquez, Modesto. *Política Exterior ... op. cit.* p. 94.

ajeno a los conflictos mundiales. Acorde con su tradición, México evitó al máximo durante los últimos dos siglos comprometerse en el juicio o la atención de problemas externos hasta que se hizo obligada la apertura en todos los sentidos. El desgaste de esa aparente estabilidad de la que gozó por varias décadas el gobierno mexicano -a consecuencia de olvidar en la práctica los postulados de la democracia y justicia social en los que se suponía estaba basada- contribuyó sustancialmente al fin de su actitud aislacionista ante las cuestiones internacionales.

De hecho, la primer evolución mostrada en la aplicación del principio de no intervención estuvo ligada a las negociaciones del Tratado de Libre Comercio con América del Norte, durante el gobierno mexicano de Carlos Salinas de Gortari. Fue entonces cuando la parte mexicana modificó su "rígida" interpretación de ese principio, para permitirse utilizar los mecanismos norteamericanos de cabildeo, a fin de impulsár una campaña favorable en el Congreso y los medios de comunicación, que incidieran en la toma de decisiones respecto al Tratado.

A este propósito Enrique Krauze señala que: "el TLC (o TLCAN) fue el acto culminante de la 'perestroika a la Salinas'. Años atrás, el sólo hecho de pensarlo infringía el onceavo mandamiento mexicano: 'no confiarás en norteamericano alguno'. [Salinas] Se atrevió a plantear el tratado y a promoverlo con denuedo. Su mayor acierto fue su actitud: hizo que México pensara más en el futuro que en el pasado. Con buenos argumentos sociales y económicos [...] y un trabajo activo de cabildeo, inusitado en la clase política mexicana, [...] logró finalmente vender la idea a los Estados Unidos".<sup>29</sup>

Desde entonces, las nuevas actuaciones del gobierno mexicano han sido notablemente más activas; de ahí que ahora sus variaciones repercutan con mayor fuerza entre los diferentes sectores de la sociedad,

---

<sup>29</sup> Krauze, Enrique. *La Presidencia Imperial*. Tusquets Editores, México, 1997, p. 425.

quien en términos generales mantenía un relativo consenso con las posturas de éste en cuanto a política exterior se refieren y, sobre todo, porque había tendido a comprometer al país en conflictos internacionales lo menos. Evidentemente ese aspecto contrasta en nuestros días, por ejemplo, con el hecho de que, como resultado de los ataques terroristas ocurridos el 11 de septiembre de 2001 en Nueva York, el secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda, emitiera una controversial declaración en la que sostiene que México "apoya" a los Estados Unidos en la guerra contra el terrorismo e incluso es criticado al argumentar frente al Congreso mexicano que "el conflicto también es nuestro", al tiempo que el presidente de la República ponía en marcha un acuerdo político nacional para expresar formalmente la necesidad de colaborar en el diseño y aplicación de una política contra el terrorismo y el crimen organizado internacional.

No obstante, el hecho de que anteriormente se haya seguido una política basada en criterios propios, bajo la percepción o imagen de mayor "independencia" respecto al resto del mundo -en comparación con los demás países de América Latina-, no significa necesariamente que desde entonces México no se encontrara con frecuencia ante el dilema (de escoger o conciliar) entre mantener su línea pasiva y antiintervencionista o la necesidad de no contravenir demasiado en esos asuntos a los Estados Unidos y, sobre todo, en salvaguarda de los propios intereses nacionales. Por tanto, una actitud tradicionalmente conservadora enfrentada a mayores presiones del exterior de cara al nuevo siglo (XXI), han hecho que a la hora de reconsiderar sus estrategias de política exterior, México esté constantemente en lo relacionado a esta materia entre la espada y la pared.

#### 1.4.2. *México y la definición de su interés nacional en el nuevo contexto mundial*

Con el derrumbe del muro de Berlín -que se caracterizaba por separar a las dos Alemanias y representaba en sí la división de dos sistemas ideológicos contrapuestos- y, más tarde, con la disolución de la antigua Unión Soviética en Europa, a principios de la década de los años noventa, se marcó la pauta de los cambios que habrían de venir para todos en el mundo. En suma, el hecho de que frente al acontecimiento de Berlín, la Unión Soviética se mostrara contraria a cualquier intervención militar (mermada por sus propios conflictos internos de legitimidad), significó prácticamente el fin de la Guerra Fría y no había duda entonces de que se esperaba una nueva reconfiguración del mundo, pues sus consecuencias ejercieron una influencia inusitada allende la esfera que había contenido el propio sistema soviético, incidiendo en sobremanera sobre el resto del universo occidental.

A partir de entonces, la democracia y la integración económica revolucionaron al grado tal que se convirtieron en los temas fundamentales de la agenda internacional. Las transformaciones en el sistema mundial obligaron a todos los Estados a reconsiderar repentinamente sus posturas frente al exterior y México no podía ser la excepción. El derrumbe soviético supuso, fundamentalmente, la revaloración del tamaño del Estado y una mejor revisión de la política internacional respecto a las economías nacionales. En México, se hicieron importantes cambios que modificaron el sector externo: una negociación de la deuda que permitió volver a recibir capitales; un cambio al aparato legal que regula las inversiones extranjeras; una reforma importante del comercio exterior que comenzó con la entrada al GATT y que ha seguido

con la firma de numerosos acuerdos comerciales con distintos países del mundo, como el TLCAN; además de una reestructuración del sector paraestatal y la propia redefinición del papel del Estado en la economía.<sup>30</sup>

Obviamente la reducción del aparato estatal mexicano no fue fácil, pero con ella se hizo posible más tarde la democratización de sus instituciones, al activar desde la propia esfera estatal la participación de la sociedad civil y reducir la del gobierno.

Así, Fuera de campos ideológicos estrechos, en un nuevo esquema mundial, México optó en términos económicos por reconocer abiertamente una alianza natural existente con los Estados Unidos. Sin embargo, era claro que negociar con ellos obligaba a identificar la realidad mexicana y estadounidense sin los prejuicios y el residuo emocional de la historia en que han convergido. De mucha ayuda fue entonces, para ese proceso, el denominado equipo de "tecnócratas" del gobierno mexicano, quienes -con una visión muy diferente a la de sus antecesores- lograron alejarse por primera vez sin remordimientos del tradicional nacionalismo mexicano poco pragmático para los nuevos retos; ellos tuvieron mayor disposición a un acercamiento sin traumas históricos y pudieron, por tanto, adaptarse fácilmente al estilo de negociación norteamericano, dada también su formación académica en universidades de aquel país y en reconocimiento tácito a la interdependencia existente entre ambos estados.

Sin objeción, el hecho de ponderar sus tradicionales principios doctrinarios en los asuntos de la comunidad internacional y abanderar máximas conservadoras por varias décadas, resultó para el país en una fuente de prestigio interno y externo de su "autonomía". No obstante -en la visión de José Juan De Olloqui-, con el paso del tiempo, México cayó en el extremo de pensar que los principios tradicionalistas tan fielmente adoptados por él, constituían en sí mismos una política exterior;

---

<sup>30</sup> De Olloqui, José Juan. *Diplomacia...* op. cit. p. 17.

destacando en esta materia que, los principios y los intereses que establece un Estado no tienen de ninguna manera por qué chocar a la hora de actuar. El autor señala que, evidentemente, la política exterior debe estar sostenida en ciertos principios básicos para darle peso a nuestras posiciones internacionales, ya que funcionan como una guía de comportamiento y expresan un proyecto de convivencia entre las naciones. De tal suerte que los principios indican por tanto lo que debemos hacer y los intereses lo que nos conviene perseguir.<sup>31</sup>

Sin embargo, sabemos que el uso cada vez más frecuente del término "interés nacional", para referirse a los intereses fundamentales de un Estado frente a las influencias y condicionantes del exterior, queda finalmente establecido por la interpretación que hace de él la clase en el poder —es decir, la elite gubernamental—, que al ser electa por voluntad popular lleva a concebir su interés como un interés general; no obstante que éste, para ser legítimo, siempre deberá identificarse con la defensa que se haga frente a cualquier amenaza que vulnere el curso de la vida del país y/o su integridad.

En ese sentido, para los mexicanos, resultaba urgente y necesario identificar aquellos elementos de poder a su alcance, a fin de plantear y atender mejor sus objetivos e intereses nacionales en los albores del siglo XXI. En ese reconocimiento, la contigüidad geográfica con el país más rico del mundo es de gran importancia porque ha permitido, por ejemplo, minimizar su excedente de mano de obra. Es más, se puede decir que de manera casi imperceptible el mercado de trabajo norteamericano ha funcionado como válvula de escape para un problema de sobreoferta que tiene el gobierno de México, al absorber permanentemente una corriente migratoria de trabajadores mexicanos. Así se ha originado, por otra parte, una espiral del éxodo voluntario al norte, que representa un flujo neto

---

<sup>31</sup> *Ibid.*, pp. 32-33.

anual de alrededor de 300 mil personas, mismo que se ha multiplicado más de diez veces en términos absolutos durante las últimas tres décadas. Se ha incrementado de un promedio anual de 26 a 29 mil personas en los sesentas a la cifra antes citada en los noventa. Los cruces se efectúan principalmente por ciudades identificadas como los puntos de paso más concurridos, entre ellos, Tijuana, Ciudad Juárez, Nuevo Laredo y Piedras Negras.<sup>32</sup> De tal suerte que el interés que motiva a la política exterior mexicana, constantemente y con más frecuencia en los últimos años, es el de los mexicanos en los Estados Unidos y se orienta por tanto al aprovechamiento y protección de ese sector.

Por otro lado, frente al exterior, México todavía se reconoce a sí mismo como un país que no tiene ambiciones territoriales, ni militares, ni ideológicas, en el ámbito internacional. Su postura de defensa del pluralismo en las relaciones internacionales, significa respeto a las decisiones de otros pueblos en defensa de la postura interna que pueda asumir el propio gobierno mexicano en un caso similar. De hecho, el país tampoco supone los recursos materiales que le permitirían una política de coerción hacia otros, por lo que el reconocimiento de esta realidad ha venido a reforzar muchas de las posturas adoptadas hasta entonces como Estado débil. Y es que en razón de su historia, México ciertamente tampoco puede con facilidad dejar de relacionarse con una serie de agresiones, intervenciones y despojos territoriales, que lo obligan a exigir un respeto absoluto a la integridad territorial y a la independencia política de los países, así como un repudio total en la amenaza o uso de la fuerza por parte de los más poderosos. No obstante, sus antiguas y tradicionales posturas hoy se enfrentan a las crecientes contradicciones económicas,

---

<sup>32</sup> Véase Consejo Nacional de Población, *Migración México-Estados Unidos: Opciones de Política*, CONAPO, México, 2000, pp.16-28.

políticas e ideológicas que invaden el mundo e igualmente atacan su integridad Estatal.

Percatarse de ello no es tan simple; pero, ciertamente, debido a ello es que la política exterior mexicana registra algunas variaciones de su forma tradicional, que la pueden beneficiar. En ese sentido, se puede decir que el gobierno mexicano reconsideró dos objetivos fundamentales: insertar al país en la economía global y convertir los asuntos de exterior en un mecanismo de apoyo real al proyecto modernizador del Estado, lo que ha requerido además de una nueva definición de los aspectos claves de la política del pasado inmediato. Entre ellos, destaca, la actividad desplegada en el plano internacional orientada hacia los temas económicos y donde ha sido necesario evaluar particularmente sus relaciones con los Estados Unidos.

De hecho, la consecuencia más importante que le impone a México la vecindad territorial con los Estados Unidos, tiene que ver con cierta limitación a su libertad de acción política, en relación con los actos que decide el gobierno central de aquél país, dadas sus estrechas relaciones en todos los ámbitos del espectro bilateral. Así, en el nuevo contexto mundial, han predominado finalmente las realidades de la interdependencia y se considera normal un orden global fundamentado en la democracia, el libre comercio y el derecho internacional; aunque, por otro lado, frecuentemente se olvide de la integración cultural y las consecuencias que se originan por el enfrentamiento de las dificultades socioeconómicas de los individuos de esas sociedades en interacción.

Por tanto, no hay duda que la política exterior como acción concertada del Estado para proyectarse en el entorno internacional, tiene la finalidad de reforzar o acrecentar poder para mantener su posicionamiento en el sistema internacional. Evidentemente tendrán que ser un conjunto de estrategias formuladas desde el interior de éste para

aplicarse en el exterior, sin otro fin que la defensa del interés nacional, que deberá entenderse como las prioridades del Estado frente al contexto internacional, incluyendo las influencias y condicionamientos que imponga la coyuntura.

En ese sentido, es indispensable reconocer los que para México son básicos en salvaguarda de su independencia, seguridad y libertad, que puede ser entendido como la defensa de la soberanía, pero no a ultranza ni en los términos que se hacía antes porque los nuevos tiempos no lo reconocerían de esa forma. Tampoco es que el resguardo de la soberanía y su afirmación de la seguridad nacional hayan dejado de estar vigentes para garantizar la supervivencia del mismo Estado y la defensa del territorio; de hecho lo están, sólo que ahora requieren de otro enfoque porque su éxito depende además de la seguridad internacional.

Algunos otros elementos para su composición podrán variar con frecuencia, como la ideología del grupo en el poder, los grupos de presión, la coyuntura interna y externa, así como las facilidades que den el modelo económico y político del momento. De hecho, así es como lo reconoce el actual gobierno, que establece que: “para enfrentar los retos que encierra la nueva agenda de seguridad internacional y para garantizar condiciones de desarrollo sostenido y de bienestar para la sociedad (...) la diplomacia mexicana del nuevo milenio ya no debe ser sólo un instrumento central en la preservación de la soberanía y de la seguridad nacionales, sino que debe convertirse además en una palanca para promover y apuntalar el desarrollo socioeconómico de México”.<sup>33</sup>

El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 ciertamente reconoce que los principios no pueden ejercerse en abstracto, sino que deben enfocarse a la activa defensa y promoción de intereses específicos. Ahora bien, éstos

---

<sup>33</sup> Véase la política exterior establecida en el *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006* del Gobierno de la República.

apenas constituyen las líneas fundamentales de la política; efectivamente, su interpretación y aplicación también deben reflejar las necesidades económicas, políticas y sociales específicas a las que responden los gobiernos en momentos históricos determinados.

En respuesta a esas necesidades, la labor del gobierno en materia de relaciones exteriores para este periodo (2000-2006) se articula en torno a cinco objetivos estratégicos, que son: *promover y fortalecer la democracia y los derechos humanos como bases fundamentales del nuevo sistema internacional; intensificar la participación e influencia de México en los foros multilaterales, desempeñando un papel activo en el diseño de la nueva arquitectura internacional; utilizar los esquemas de concertación regional para equilibrar la agenda de política exterior mexicana, creando nuevos ejes de acción política; así como, encabezar esfuerzos de promoción económica, comercial, cultural y de la imagen de México en aras de un desarrollo nacional sustentable y de largo aliento; y reconoce además la prioridad de **fortalecer nuestra capacidad para proteger y defender los derechos de todos los mexicanos en el extranjero.***

Evidentemente, las fuerzas de la economía mundial no son el único elemento de presión que ha llevado a los gobiernos como el de México a transformar la visión con la que aplican sus principios de política exterior, también lo han sido los propios individuos quienes al sentirse relegados, demandan mayor atención a sus necesidades y las convierten en un interés nacional no fácil de defender. No es sorprendente entonces que en el nuevo contexto de la relación bilateral, entre México y los Estados Unidos, aparezcan recónditos temas derivados de la migración (desde las violaciones a los derechos humanos y laborales; el establecimiento del dinamismo del mercado laboral mundial y una variedad en la categoría de fenómenos demográficos, hasta la consolidación e innovación de políticas públicas internas orientadas al desarrollo de mecanismos eficaces que

contengan al fenómeno y sus consecuencias), hacia donde dirigen gran parte de sus estrategias nacionales que exigen entre otras cosas constantes innovaciones a la práctica consular.

## II. LA RELACIÓN MÉXICO-ESTADOS UNIDOS.

### 2.1. Temas fundamentales de la agenda bilateral

#### 2.1.1. *La frontera, microcosmos de la relación bilateral*

El creciente fenómeno de la globalización y el reconocimiento tácito de que los Estados nacionales han quedado a merced de las demandas del mercado mundial, provoca en nuestros días la promoción de singulares procesos de integración económica; por encima incluso de los idiomas, niveles de desarrollo, así como sistemas políticos y jurídicos en los que se diferencian dichos Estados en interacción. Como consecuencia de ello, se crea además una considerable dinámica demográfica que resulta de las necesidades socioeconómicas que plantean los individuos de esas sociedades. Tal es el caso de la relación México-Estados Unidos, donde se mantiene una amplia interacción existente desde el establecimiento de su actual frontera en el año de 1848, aunque curiosamente hasta la fecha la complejidad de sus variantes no rebasan en lo general la convivencia pacífica entre ambos.

Es decir, lo estrecho de sus vínculos se debe en gran medida a la intensidad del movimiento que se origina en la franja fronteriza, por lo que comúnmente se reconoce a esa parte del territorio como la fuente real de los elementos que componen la histórica, compleja, amplia y variada agenda bilateral; 3,118 kilómetros territoriales es el espacio que divide formalmente a dos países marcadamente diferentes: México y Estados Unidos, donde diariamente se registra en promedio un millón de cruces de

personas. De tal suerte que en la última década del siglo XX las ciudades fronterizas presentaron un crecimiento anual del 3.3%.<sup>34</sup>

Se estima que en 1965, la zona fronteriza contaba a penas con 4 millones de habitantes pero su crecimiento se dio sin una planeación urbana integral, lo que ocasionó un desorden social y principalmente ambiental severo. Es un hecho que una cantidad considerable de las personas que a ella llegan tienen fundamentalmente dos objetivos: uno, encontrar trabajo en la industria maquiladora ante la falta de oportunidades en su tierra de origen, ahorrar un poco de dinero y finalmente regresar o dos, utilizar la frontera como trampolín para pasar a los Estados Unidos. Esas actitudes provocan además la imposibilidad de lograr un arraigo en ese lugar y hace de ellos una población flotante. En la actualidad, se calcula que en esa zona viven aproximadamente 14 millones de personas y que para el 2020 serán cerca de 24 millones, quienes por lógica imponen al propio ecosistema del lugar una demanda considerable de recursos naturales, lo que representa un gran reto para ambos Estados al plantearse, entre otros asuntos, la necesidad de compartir los procesos ecológicos de preservación y distribución.<sup>35</sup>

Esto es que al participar de los mismos recursos de subsistencia, es obvio que los dos tengan preocupaciones comunes acerca de eventos como la creciente sequía y frecuente escasez de agua, un dilema considerado conflicto potencial y por tanto digno de un trato especial, ya que frecuentemente se acusa a México de incumplir con sus compromisos del Tratado Internacional de Aguas y Límites Territoriales de 1944. Dicho tratado establece que Estados Unidos debe entregar anualmente a México mil 850 millones de m<sup>3</sup> de la cuenca del Río Bravo y éste país aportar a su

---

<sup>34</sup> Aguayo Quezada, Sergio. *México en cifras*. Grijalbo, México, 2002. pp. 59 y 164.

<sup>35</sup> Eaton, David W. *México y la Globalización: hacia un nuevo amanecer*. ITESM-Trillas, México, 2001. pp. 186 y 192.

vecino del norte 431 millones de m<sup>3</sup> de los recursos del Río Colorado. Tras sucesivas acusaciones de incumplir el convenio y alegatos de que es a consecuencia de la severa sequía registrada en los dos Estados, que se carece de líquido para responder al compromiso bilateral, ambas partes anunciaron recientemente la consecución de un nuevo pacto.<sup>36</sup> En virtud del reciente convenio, se considera que México podría cubrir escalonadamente su compromiso y, por primera vez, las autoridades de ambos países invertirían de manera conjunta en obras para la conservación y el mejor aprovechamiento de los recursos hidráulicos compartidos en esa zona fronteriza.

De igual forma, durante los últimos años también hemos escuchado debates en torno a los recursos energéticos de la zona. Unos, en cuanto al suministro de energía en la región, basados en prevenir una supuesta próxima crisis energética en California y otros, con relación a los intereses de Canadá y Estados Unidos por buscar complementariedades geográficas de oferta y de demanda del recurso, sin que hasta el momento se haya avanzado notoriamente en el asunto.

Asimismo, con los altos precios del crudo en el mercado internacional desde finales del 2000; la crisis provocada por atentados terroristas en el 2001 y la sobredependencia de los Estados Unidos al petróleo de otros países, se pone en evidencia que uno de los recursos naturales claves para su desarrollo en los próximos años puede ser el petróleo mexicano. En la visión de David Eaton, el aspecto de los recursos energéticos da a la parte mexicana "una oportunidad de reposicionarse con más fuerza dentro del bloque norteamericano".<sup>37</sup>

Así también, otro de los puntos más importantes dentro de los temas de la agenda bilateral derivada de su interacción fronteriza, tienen que ver

<sup>36</sup> En <http://www.granma.cu/espanol/octubre02/ju3/aguas-e.html>

<sup>37</sup> Eaton, David W., *México y la Globalización...* op. cit. p. 186.

con la relación comercial y el reconocimiento de ser éste el principal socio mexicano y México el segundo en importancia para los Estados Unidos, de acuerdo con los índices económicos referentes a la inversión, las finanzas, el turismo, las remesas y el intercambio de bienes y productos registrados entre ellos.

No obstante que en materia de inversión, México sigue a merced de las olas de los flujos del capital internacional poco serio, con sorpresa en una década se ha cuadruplicado el valor de su comercio exterior, pues las exportaciones mexicanas pasaron de 40 mil millones de dólares en 1990 a 158 mil millones en 2001. Hasta antes del TLCAN, en el periodo comprendido de 1986 a 1990, las exportaciones de mercancías de México (incluidas las maquiladoras) apenas llegaban duplicarse. En el 2000, finalmente se registró que cerca del 90% de éstas tuvieron como destino los Estados Unidos, a quienes se importó más del 70% de las mercancías que consume el país.<sup>38</sup>

De ahí que, uno de los soportes más importantes del crecimiento nacional en la actualidad demuestra ser aquél que integran las empresas orientadas a abastecer los mercados foráneos, sin contar que la mayor parte de estas se dirigen particularmente al mercado estadounidense. Aún cuando al concluir el año 2001 se registró un decremento atípico del 4.8% respecto al año que le precedió, debido fundamentalmente a la desaceleración económica del principal socio comercial mexicano, quien frente a los ataques terroristas quedó expuesto con mayor fragilidad al vaivén de los ciclos económicos mundiales, altamente receptivos a cualquier fenómeno que altere el entorno internacional.<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> Agunyo Quezada, Sergio. *México en cifras... op.cit.* p. 125

<sup>39</sup> Según reportes del Banco de México periodo anual/enero-nov. 2001 en [http://www.banamex.com.mx/ene\\_nov01](http://www.banamex.com.mx/ene_nov01) y [www.economia.gob.mx/PSEARCHHEXACT=balanza+comercial](http://www.economia.gob.mx/PSEARCHHEXACT=balanza+comercial)

Las cifras muestran, además, que la interdependencia económica aparece en nuestros días como una constante en las relaciones de los países; sin duda, ésta evidentemente se expande y permea fácilmente sobre otras esferas de sus relaciones, lo que obliga a dos países estrechamente ligados, como son México y Estados Unidos, a pugnar permanentemente el uno por la seguridad del otro, dando paso a una mayor cooperación bilateral. De hecho, en nuestros días, la seguridad se mantiene como otro de los temas vigentes en la agenda de los Estados, sobretodo de los que se constituyen como geográfica, política y económicamente estratégicos para salvaguardar la seguridad de los más poderosos en el mundo.

Tal es el caso de México, en relación con los Estados Unidos, pues dada la hegemonía política y económica de su vecino, la estabilidad estadounidense significa en gran medida la tranquilidad en el resto del mundo. En ese sentido, no es sorprendente ver ahora a los gobiernos de México y Estados Unidos sumando esfuerzos por disminuir los altos índices de criminalidad y corrupción que se presentan a lo largo de su frontera compartida. Sin duda, el aumento de actividad de la delincuencia organizada alarma considerablemente a ambos, pues deja de manifiesto la pérdida de control de éstos sobre sus fronteras, frente al aumento del contrabando de mercancías y el paso indocumentados de personas, en las últimas décadas.

Fuentes del Buró Federal de Investigaciones (FBI, por sus siglas en inglés), la Agencia Antidrogas (DEA, en inglés) y la Policía Internacional (INTERPOL, en inglés), confirmaron la existencia de por lo menos 18 diferentes organizaciones del crimen transnacional que operan en México, además de los cárteles nacionales. Su principal objetivo -destacan- es obtener dinero mediante actividades ilícitas, alianzas con organizaciones del país o del mundo, con lo que pueden desarrollarse en el tráfico de

drogas, prostitución, usura, extorsión, secuestro, tráfico humano, robo de autos y lavado de dinero. Además, se advierte que en la mafia mexicana, la principal actividad de los cárteles es el tráfico de estupefacientes, pero también está en buena medida el tráfico de indocumentados.<sup>40</sup>

Por otra parte, antes, las posturas con relación a estos asuntos eran marcadamente contrarias a la hora de tomar acciones para combatirlos; es más, ni siquiera se consideraba hacerlo de manera conjunta. Con respecto al narcotráfico, por ejemplo, existía un conflicto que estribaba en el hecho de que Estados Unidos lo considerara de forma exclusiva una amenaza del exterior sobre su seguridad nacional, sin aceptar ninguna responsabilidad en su expansión; mientras que, por su cuenta, México no permitía la suficiente apertura democrática que evitara el crecimiento de la impunidad en actos de esa naturaleza y la corrupción de sus propias instituciones.

En ese sentido, es necesario destacar que las estadísticas muestran a Estados Unidos como el principal consumidor de drogas en el mundo, pues su población gasta actualmente un promedio de 57 mil millones de dólares en estupefacientes, mientras que las ganancias de los cárteles mexicanos son del orden de 7 mil millones de dólares.<sup>41</sup> De tal suerte que las políticas de intervención –tal como es el proceso de certificación antidrogas- adoptadas desde hace unas décadas por el gobierno estadounidense parecen ser erróneas, pues el enfoque ha sido orientado falsamente a atacar la oferta descuidando sin duda la demanda.

De hecho, la certificación es un mecanismo ideado por el gobierno estadounidense y que tiene como objetivo evaluar si un país realiza efectivamente esfuerzos para combatir el tráfico de drogas. Este proceso burocrático fue impuesto por los políticos estadounidenses bajo la idea de que muchos países que están recibiendo dinero de los Estados Unidos

---

<sup>40</sup> Gómora, Doris. "Las redes de la mafia globalizada en México", *Reforma*, México, mayo 16 de 2001. 8A.

<sup>41</sup> Eaton, David W., *México y la Globalización...* op. cit. p. 210.

para la lucha antidrogas no cooperan eficazmente. Por ley, el secretario de Estado analiza 28 países que están dentro de la lista de productores o de tránsito de narcóticos y debe decidir antes del 1° de marzo de cada año certificar, condicionar o descertificar a ese país.

Por otra parte, lo que también ocupa a la agenda bilateral, es el negocio relativo al tráfico de personas, que genera -como el tráfico de drogas- una cantidad considerable de ganancias ilícitas, muchas veces a costa de la vida de quienes buscan cruzar la frontera con el sueño de alcanzar mejores niveles de vida del otro lado. Un estudio del Consejo Nacional de Inteligencia de Estados Unidos (NIC), dependiente de la Agencia Central de Inteligencia (CIA), revela que tales ganancias están entre los diez y los doce mil millones de dólares al año.<sup>42</sup> Ese hecho tiene que ver en gran medida con que México sea -además de un país expulsor de migrantes indocumentados- un país de tránsito para ciudadanos de otros países de América del Sur y de Centroamérica, así como de Asia, por lo que bandas de traficantes de seres humanos o "polleros" han convertido al territorio mexicano en una de sus principales bases de operación, que alimenta la cadena migratoria y la dimensión de sus consecuencias en la frontera México-Estados Unidos. En síntesis, la preocupación del narcotráfico en México obedece a que este negocio no sólo genera dinero sucio; sino que ejerce también aspectos negativos para el país, dados los efectos sociales que producen los cárteles de Tijuana, Juárez y Colima, los cuales además socavan aspectos como la soberanía, la democracia y la seguridad nacional de la nación.

Por último, hablando en términos políticos, anteriormente ni siquiera se pensaba en plantear en el orden bilateral cualquier tema de este tipo. La asimetría de poder entre ambos países se hacía, con sus actitudes, más evidente que ahora. Por ejemplo, el embajador mexicano

---

<sup>42</sup> Benavides, Carlos. "Ounan polleros 12, 000 mdd", El Universal, México, 13 de Julio de 2001, A 17.

que se designara en Estados Unidos o el propio titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores frecuentemente era una figura diplomática poco importante para el gobierno de aquél país, el cual pocas veces podía negociar en un plano de alto nivel los asuntos mexicanos de interés. Era un personaje casi ignorado. En cambio, el enviado diplomático de Estados Unidos en México, aún cuando no fuera una figura de renombre, por su circunstancia de funcionario estadounidense, dominaba ampliamente la escena nacional en la materia y mantenía para sí la permanente atención del gobierno federal. Afortunadamente, en la actualidad, los tiempos en que se podía ignorar uno al otro han terminado, gracias al avance de la interdependencia y la ampliación del plano institucional que más adelante describimos.

### *2.1.2. La migración, el tema difícil*

Sin exactitud -dada la volatilidad del fenómeno-, las estadísticas oficiales señalan que más de ocho millones de nacidos en México residen actualmente en los Estados Unidos, cifra que equivale alrededor del 8% de la población total en México y 3% de la de aquel país. Asimismo, desde finales de la década pasada se registraron aproximadamente 300 millones de cruces de personas por año, en su mayoría de carácter no documentado, por lo que evidentemente éste se ha convertido en uno de los asuntos más difíciles de resolver en el ámbito bilateral.<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> Véase [http://www.conapo.gob.mx/migracion\\_int/principal.html](http://www.conapo.gob.mx/migracion_int/principal.html)

Históricamente la migración mexicana ha sido sin duda un fenómeno constante, pero de cambios sustanciales en cuanto a su composición demográfica. Los estudios estadísticos reportan, por ejemplo, que en los años sesenta la migración mexicana hacia Estados Unidos se caracterizaba por ser un flujo predominantemente circular; es decir, estaba compuesto esencialmente por adultos y jóvenes de origen rural que procedían apenas de un grupo de no más de siete u ocho entidades federativas bien identificadas, quienes se contrataban temporalmente en el sector agrícola y sólo después de unos meses regresaban cíclicamente a sus lugares de origen.

Cuatro décadas más tarde, encontramos que los migrantes constituyen un patrón más complejo y heterogéneo, que incluye gente de zonas urbanas y se advierte que más del 96% del total de municipios en toda la República Mexicana presenta indicios de emigración o vínculos con ella.<sup>44</sup> En ese sentido, tres elementos adquieren relevancia como constantes a considerar dentro de la evolución y crecimiento del fenómeno: la historia, las redes familiares y la economía.

Evidentemente la experiencia mexicana es única en la historia de Estados Unidos, pues son los mexicanos al mismo tiempo los más viejos y los más nuevos inmigrantes a ese país, el cual por tradición y formación nacional ha sido frecuente receptor de grandes flujos migratorios provenientes de todo el mundo. A diferencia de cualquier otro, los mexicanos ciertamente han sido el único grupo étnico -aparte de los nativos establecidos desde antes del descubrimiento de América-, que adquirieron la ciudadanía estadounidense por conquista, luego de la posesión formal de prácticamente la mitad del territorio mexicano, a través del Tratado de Guadalupe-Hidalgo en 1848.

---

<sup>44</sup> *Ibidem.*

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Así, la mitad del área perteneciente a México (incluyendo Texas, California, partes de Arizona, Nuevo México, Colorado, Utah y Nevada) fueron espacios geográficos sumados al territorio estadounidenses a cambio de 15 millones de dólares. A los nacionales mexicanos establecidos ahí, se les dio un año para escoger entre la ciudadanía estadounidense o permanecer como tal. Asimismo, para completar la adquisición estadounidense en el sur, se negoció con el gobierno mexicano la compra adicional de 45 mil 532 millas cuadradas, las cuales llegaron a ser parte de lo que ahora es Arizona y Nuevo México. Debido a que muchos anglos llegaron a asentarse a las nuevas tierras, los mexicanos originarios terminaron por ser en esos puntos minoría y pese a que el tratado había garantizado los derechos de propiedad para los nuevos ciudadanos, no hizo explícita la protección del lenguaje o de los derechos culturales de estos, por lo que durante los siguientes 50 años la mayoría de los estados de la Unión Americana promulgaron leyes que inhibieron la participación hispana en el voto, los procesos judiciales y la educación, entre otros de interés que se debatían en aquél país.<sup>45</sup>

De igual forma, no obstante que éstos no establecieron estatus migratorios relativos a la admisión de nacionales extranjeros sino hasta 1875 (de hecho la entrada al país sin visa no fue punible sino hasta 1929), las permanentes condiciones de discriminación a las que se enfrentaron a partir de 1848, desalentaron por un tiempo la inmigración natural a aquél país. Finalmente, no fue sino hasta 1890 que los movimientos migratorios mexicanos respondieron por primera vez de forma masiva a una demanda de mano de obra barata con la que se hizo posible construir el sistema de vías férreas estadounidenses. Aunado a ello, la considerable represión política de Porfirio Díaz, quien implantó una dictadura de más de tres

---

<sup>45</sup> Véase Kanellos Nicolas, *Hispanic First: 500 years of extraordinary achievement*, Gale Research, USA, 1997, pp. 98-140.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

décadas (de 1876 a 1910), hizo que las condiciones sociales en México evidentemente se deterioraran, pues prevalecía entonces la desposesión de propiedades y el aumento de la pobreza, que finalmente forzó a los mexicanos a iniciar una revolución armada en contra del régimen porfiriano. Las estadísticas marcan que unos cuantos, menos identificados con las causas del movimiento, en lugar de participar en la revuelta, decidieron simplemente emigrar al norte.

El registro real de un incremento gradual de inmigrantes al vecino país del norte aparece alrededor de 1917, cuando los mexicanos migrantes fueron bienvenidos para expandir durante los años de la Primera Guerra Mundial la economía de los Estados Unidos. Con ello, se permitió consecutivamente la entrada de trabajadores mexicanos en granjas, minas y obras de trenes de aquél país. A partir de entonces, la relación que inició enmarcada por encuentros históricos, comenzó desde principios del siglo XX a ser determinada primordialmente por aspectos económicos. Entre 1911 y 1920, se dice que ingresaron oficialmente al vecino país del norte alrededor de 220 mil mexicanos. Más tarde, entre 1921 y 1930, la inmigración mexicana aumentó a cerca de 500 mil personas, o sea el doble de la década anterior.<sup>46</sup>

Contradictoriamente y de forma masiva de 1929 a 1934 (durante la etapa conocida como la *Gran Depresión*), más de 400 mil personas de origen mexicano fueron repatriadas, sin ningún procedimiento de deportación formal. De hecho miles de ciudadanos estadounidenses fueron ilegalmente deportados por el sólo hecho de ser descendientes de mexicanos. Para 1930, medio millón de personas de origen mexicano vieron violados sus derechos constitucionales al ser injustamente repatriados, ignorando las leyes estadounidense de migración. Este

---

<sup>46</sup> Véase Consejo Nacional de Población, *Migración México-Estados Unidos: continuidad y cambio*, CONAPO, México, 2000. pp. 14-15.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

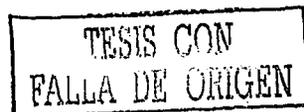
aspecto provocó ciertamente una reducción de la inmigración mexicana hacia aquel país, que mientras en 1929 alcanzaba el medio millón, en 1930 se redujo a no más de 12 mil personas inmigradas con documentación.<sup>47</sup>

Pero, una vez iniciada la Segunda Guerra Mundial, los Estados Unidos se vieron en la necesidad de aceptar nuevamente trabajadores que suplieran su propia mano de obra y tal como demandaba la lógica económica del momento la inmigración mexicana fue alentada por presiones del mercado laboral. Políticamente el año clave de esa corriente migratoria fue el de 1942, cuando por primera vez se hizo posible establecer institucionalmente la entrada legal de los trabajadores mexicanos a los Estados Unidos, mediante un acuerdo de cooperación mutua celebrado entre esos gobiernos.

Éste se convirtió en todo un programa de ordenamiento migratorio (aunque en realidad fueron una serie de convenios bilaterales), mejor conocido como *Bracero*. Hasta entonces era el único que había permitido la incursión gradual y formal de millones de mexicanos en el sistema laboral estadounidense, principalmente en el sector del campo y la industria. Durante ese periodo se registró, por tanto, la entrada de 4.6 millones de trabajadores legales, el equivalente a más de 200 mil por año. Sin embargo, de acuerdo con estudios basados en el número de aprehensiones de mexicanos como un indicador del incremento del fenómeno migratorio, se reveló que de 6 mil aprehensiones en 1941, éstas aumentaron a 29 mil en 1944; a 293 mil en 1948 y hasta 885 mil en 1954, reconociendo que al paso de los años la modalidad contractual del programa no disminuía el flujo de los trabajadores indocumentados.<sup>48</sup>

<sup>47</sup> Valenzuela, José Manuel. *¡A la brava ésel!*. El Colegio de la Frontera Norte, México, 1988. p. 31.

<sup>48</sup> Consejo Nacional de Población, *Migración México-Estados Unidos: continuidad y cambio ...* op. cit. pp. 13-30.



Lo anterior se explica porque en la práctica la mano de obra indocumentada, además de resultar más barata, permitía —como hasta la fecha— que los demandantes estadounidenses pudieran deshacerse de ella sin mayores problemas contractuales cuando ya no la requerían. Evidentemente al disminuir su operabilidad efectiva, el programa *Bracero* concluyó en la década de los años sesenta y (de nuevo) llevó a los trabajadores mexicanos migrantes a enfrentar dificultades económicas y marginaciones sociales, al ser masivamente repatriados por el gobierno estadounidense.

Por tanto, la actitud hostil hacia los mexicanos que migran por parte de los estadounidenses, ha sido —desde el inicio de la relación bilateral— una constante reflejada en las políticas públicas impulsadas por todas las iniciativas antiinmigrantes que respalda el Congreso estadounidense, para reducir el flujo migratorio proveniente de su frontera sur. Reconocemos que dicha postura no es exclusiva de ese país y, de hecho, puede estar latente en el resto del mundo donde la población nacional de un Estado, que se siente gradualmente invadida en su territorio por otra revela una serie de actitudes de recelo, que impactan de forma directa en el trato a los migrantes, incluso mediante todo tipo de manifestaciones xenofóbicas, sin importar la contribución que éstos puedan hacer a su economía, que tan sólo en el 2000 para el caso de los mexicanos en Estados Unidos se registró un total 200 mil millones dólares.<sup>49</sup>

Así, paradójicamente son las fuerzas de la economía las que en realidad acoge a los migrantes, aunque el resto de la sociedad parezca discrepante. Eso explica cómo en el caso de los mexicanos ninguna de las actitudes discriminatorias de los estadounidenses ha hecho posible incidir, en lo más mínimo, su objetivo de cruzar la frontera norte y luego permanecer temporal o definitivamente allá. Estudios revelan que el

<sup>49</sup> Aguayo Quezada, Sergio. *México en cifras... op.cit.* p. 166.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Servicio de Inmigración y Naturalización de Estados Unidos incrementó en los últimos años sus estrategias de control con el aumento de efectivos de la Patrulla Fronteriza, así como la dotación de más y mejor equipo tecnológico, al tiempo que puso en marcha un mayor número de operativos de vigilancia.

En términos generales, el presupuesto anual del INS entre el año fiscal de 1993 y el de 1999 se incrementó de un mil 530 a 4 mil 188 millones de dólares, es decir, 1.7 veces más del monto original, el cual fue orientado principalmente a las acciones para el reforzamiento de los controles fronterizos, desde la operación "espaldas mojadas" en 1954, hasta la "guardián" en los últimos años, el gobierno norteamericano aplica diferentes medidas orientadas a detener los flujos migratorios en su frontera con México.<sup>50</sup> No obstante, se detectó que más del 70% del conjunto de indocumentados devueltos en los años recientes intentó cruzar nuevamente la frontera en menos de una semana. Ese hecho hace suponer que -por el contrario de lo que se pretende- como resultado de un control fronterizo más rígido, los mexicanos en cuanto logran ingresar a Estados Unidos prefieren hacer más larga su estancia, antes de arriesgarse a enfrentar nuevamente los obstáculos que impone ese gobierno y, en todo caso, prefieren llevar consigo o mandar traer lo antes posible a sus familias, para no tener que regresar constantemente a sus destinos de origen. Así, en términos demográficos, el fenómeno migratorio en lugar de disminuir se refuerza.

En ese sentido, de acuerdo con las cifras presentadas por el Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano de El Colegio de México, en los años de 1995 al 2000, la migración de retorno al país fue apenas de 60 mil mexicanos; es decir, contrario al éxodo que crece, el retorno de personas ha disminuido notablemente, ya que en el quinquenio de 1988 a

<sup>50</sup> CONAPO, Migración México-Estados Unidos: opciones de política... op. cit., pp. 16-28.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

1992 se mostró que el promedio anual de los que volvieron fue del orden de los 191 mil y en los años siguientes a ese periodo se había reducido a 179 mil.<sup>51</sup>

De ahí que, a su vez, la población de Estados Unidos se incrementara aproximadamente en 32.7 millones de personas entre 1990 y 2000, como resultado del comportamiento demográfico en el que la población hispana (incluyendo a los mexicanos), debido a su crecimiento natural y a los importantes flujos migratorios provenientes del sur, aportó casi el 40%.<sup>52</sup> De hecho, se advierte que la migración mexicana se ha intensificado de forma considerable en las últimas tres décadas, gracias al funcionamiento de singulares y complejas redes sociales y familiares, que expondremos más adelante.

Las cifras del CONAPO indican que el flujo neto anual se ha multiplicado —en términos absolutos— más de 10 veces en ese periodo y como consecuencia es posible afirmar que en la vecina nación del norte se encuentran establecidos más de 23 millones de personas (sin importar donde nacieron), que aún cuentan con estrechos vínculos consanguíneos con México. De ese total, 36% son inmigrantes mexicanos, 31% son hijos de inmigrantes y el resto (33%) lo conforma en promedio la segunda generación de personas de origen mexicano en Estados Unidos.<sup>53</sup> Este grupo incluye además a los descendientes de los inmigrantes mexicanos, así como a quienes tienen lazos consanguíneos con los residentes establecidos en los territorios del norte que fueron perdidos por México.

Bajo ese esquema demográfico, en 2 350 municipios mexicanos (es decir casi el 100% de ellos) se reconoce algún tipo de contacto con los

---

<sup>51</sup> Ramos Pérez, Jorge. "Crece éxodo de mexicanos a EU". El Universal, México, 18 de julio de 2001, p. 13, Nacional.

<sup>52</sup> Consejo Nacional de Población. Migración Internacional *"Migrantes mexicanos en Estados Unidos"*. Año 5, núm. 15, CONAPO, México, 2001, p. 3.

<sup>53</sup> [http://www.conapo.gob.mx/migracion\\_int/principal.html](http://www.conapo.gob.mx/migracion_int/principal.html)

Estados Unidos, lo que permite reforzar las redes migratorias de los mexicanos de cierta localidad, para responder efectivamente a las demandas de fuerza laboral en aquel país, pues tal parece que a medida que las economías de México y Estados Unidos refuerzan su integración e interdependencia económica, cada vez se hace menos inevitable la presencia de flujos migratorios. Éste desplazamiento puede considerarse, por tanto, como un fenómeno laboral, impulsado primordialmente por la interacción de factores asociados con la oferta y demanda de mano de obra barata, que los mexicanos facilitan con apoyo de las redes familiares que la tradición de experiencias migratorias ha dejado en Estados Unidos.

La asimetría y creciente vínculo de sus economías, finalmente constituyen las principales causas de la migración que actualmente se registra de México hacia los Estados Unidos. Las variaciones en la distribución de la población de uno y otro país, junto con la gradual integración de sus mercados laborales, ha orientado por tanto nuevas estrategias que modifican en cierta forma sus economías domésticas. Por ejemplo, se presume que en Estados Unidos los migrantes mexicanos pagan más impuestos frente a lo que reciben de servicios y por ende su creciente presencia en algunos estados de ese país, es clave para subsidiar incluso al resto de ellos.

Otra importante consecuencia de los desplazamientos migratorios mexicanos deriva del hecho de que los inmigrantes están sobrerrepresentados en los grupos de edad joven. En consecuencia, el flujo de estos contribuirá de algún modo a mantener el tamaño de la población activa o potencialmente activa (que se cuenta entre quienes tienen de 15 a 64 años de edad), y augura la expansión económica característica de los Estados Unidos, al tiempo que ofrece hacer más lento el incremento en la razón de dependencias de la tercera edad en ese país.

Estudios del Consejo Nacional de Población demuestran que en los últimos años el flujo de migrantes temporales de carácter laboral se ha acompañado de la presencia de importantes corrientes migratorias integradas por personas que establecen su residencia en la Unión Americana, cuyo saldo neto anual durante la década de los noventa, fue del orden de 300 mil personas, principalmente jóvenes y adultos de entre 15 y 44 años de edad que se distribuyen de manera heterogénea a lo largo y ancho del territorio estadounidense.<sup>54</sup>

Resulta curioso entonces observar cómo en el transcurso de la historia bilateral de México y Estados Unidos, ha sido común que los estadounidenses perciban en ciertas ocasiones al trabajador migrante - independientemente de su status legal- como una necesidad, en tanto que otras, fundamentalmente cuando la economía va viento en popa se le ve como un parásito o delincuente sin provecho. La contradicción de sus percepciones frente al fenómeno migratorio, hace que los estadounidenses lo consideren un asunto de seguridad nacional y exclusivo carácter interno, para el que solicitan estrictos controles que operen la frontera.

Sobre ese aspecto, cabe destacar que la actitud estadounidense, rígida y cerrada, no ha variado con relación a la migración; por ejemplo, en 1993 existían 18 mil plazas autorizadas en la oficina encargada de los asuntos migratorios, en el 2001 se convirtieron ya en 33 mil.<sup>55</sup> Esto es un incremento sustancial, el cual seguramente repercutirá en un mayor control de la frontera, que entre más altamente vigilada y militarizada se encuentre hace mayores las posibilidades de que se incrementen las muertes de mexicanos en el cruce. Por ejemplo, en el 2002, la mayoría de las muertes de migrantes se han registrado en la región Tohono O'odam, al

<sup>54</sup> Consejo Nacional de Población. Migración Internacional *"Migrantes mexicanos en op. cit. p. 5.*

<sup>55</sup> Velasco, Jesús "La migración de mexicanos a EU" El Universal. México. 17 de julio de 2001 p. 14., secc. Nación.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

sur de Arizona, y en la frontera Baja Mexicali-Calexico, debido a las altas temperaturas en las áreas desérticas, en donde han perecido 55 personas por deshidratación. Las mayores dificultades y altos riesgos por parte de los migrantes mexicanos para cruzar por lugares tradicionales hacia EUA (Coahuila y Tamaulipas) los ha obligado a buscar rutas alternativas para intentar cruzar la frontera principalmente por Sonora y Chihuahua, aunque estas sean más peligrosas y pongan en riesgo la integridad física de los migrantes.<sup>56</sup>

No obstante y poco razonable, la postura del gobierno estadounidense permanentemente se enfrenta a las realidades imperantes de interacción que se obvian entre dos Estados estrechamente ligados como son Estados Unidos y México. De hecho, en el plano bilateral no ha sido fácil encontrar puntos de convergencia para caminar en un solo sentido respecto a este tema. A principios del siglo XXI, con el inicio paralelo de nuevos gobiernos en ambos, se percibía un exacerbado optimismo en torno a la relación bilateral. De ahí los esfuerzos por poner en mejores términos las negociaciones encaminadas a encarar todos los aspectos y consecuencias desfavorables del fenómeno de la migración, una esperanza que se desvaneció luego de los citados hechos terroristas ocurridos en aquel país, en septiembre de 2001.

Para entonces el presidente mexicano, Vicente Fox, había puesto ya en la mesa de negociación con su contraparte estadounidense, un amplio acuerdo migratorio que incluye cinco puntos específicos encaminados a atender el fenómeno. El primero es la regularización del estatus de migrantes mexicanos que ya trabajan y viven en los Estados Unidos; la segunda es desbloquear los canales legales para que los migrantes mexicanos puedan ir a trabajar y vivir en los Estados Unidos; el tercer punto busca ampliar las oportunidades para que los trabajadores

<sup>56</sup> <http://www.sre.gob.mx/comunicados>

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

mexicanos puedan obtener visas de trabajo, a fin que puedan entrar a Estados Unidos con seguridad y legalidad; el cuarto tiene que ver con la ampliación de los esfuerzos mancomunados entre las autoridades estadounidenses y mexicanas en la frontera para salvar vidas y combatir el contrabando y el quinto es el de promover el crecimiento económico en México de manera general y en las regiones de origen, específicamente.

A pesar de su nulo avance, el gobierno mexicano ha procurado en la medida de lo posible mantener el dedo en el renglón con relación a este tema; pues con ello busca que los Estados Unidos reconozcan abiertamente las necesidades de su economía y mercado laboral a favor de los trabajadores migrantes, pero además comprometer su voluntad en garantizar el pleno respeto de los derechos y las necesidades básicas de los mexicanos por parte de las autoridades estadounidenses. Sin embargo, el reconocimiento de esa realidad ya existe por parte de los sectores productivos de la sociedad; por ejemplo, recientemente la Cámara de Comercio estadounidense advirtió en un comunicado oficial que, para el 2008, su economía nacional producirá un estimado de 161 millones de empleos, y estima que sólo habrá 154 millones de trabajadores estadounidenses para llenarlos.<sup>57</sup>

En suma, es claro que la preocupación principal de ambos gobiernos en el ámbito bilateral tiene que ver en gran medida con el fenómeno constante de la migración masiva de personas, por todo lo que éste desencadena. Evidentemente, para el lado mexicano, significa la mayoría de los esfuerzos negociadores con sus homólogos en Estados Unidos, mientras que para estos últimos representa una importante inversión de los recursos de la Federación al implementar diversos programas antiinmigrantes, cuyos objetivos recaen en vejaciones cometidas a los trabajadores mexicanos.

<sup>57</sup> "Habrá demanda de mano de obra mexicana" en Novedades, México, 10 de agosto de 2001 pp. 1 y 2, Secc. A.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## **2.2. Nueva interacción con el sistema político estadounidense**

### *2.2.1. Las variaciones en la política exterior mexicana hacia los Estados Unidos*

La necesidad de una nueva conducción de las relaciones internacionales, más abierta y participativa, expuso desde la última década del siglo XX un sistema donde los límites de la soberanía de los Estados, se ven socavados por imperiosas estrategias de cooperación paradójicamente en favor de su subsistencia dentro el sistema global. Por tanto, el inédito contexto internacional, para el caso mexicano, significó la oportunidad de poner en marcha una nueva actitud para conducir en mejores términos los asuntos bilaterales con los Estados Unidos.

El incremento de los cruces de personas y de los intercambios comerciales, hicieron posible avanzar formalmente en los procesos de integración en América del Norte, con quien curiosamente México no estaba plenamente identificado, sobre todo al iniciar los procesos de negociación para el Tratado de Libre Comercio con sus contrapartes vecinos. No obstante, una vez hecho el reconocimiento de la nueva realidad mundial, surgió un espontáneo activismo en toda la nación mexicana y se fortaleció entonces la actuación de otros actores, al tiempo que se abrieron mayores espacios de negociación bilateral.

La renovada visión mexicana sobre los Estados Unidos, por tanto, originó una nueva interacción de los mexicanos (autoridades y sociedad), en general, con el sistema político estadounidense, que reconocido mundialmente por sus aspectos democráticos y plurales, se caracteriza desde su origen por ser un sistema abierto que permite, de forma singular, la participación de diferentes actores, no exclusivos de su ciudadanía.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Hablamos de un sistema que hace posible, a través de mecanismos como el "lobby" o "cabildeo", de la inclusión de múltiples actores nacionales y externos en la toma de decisiones de su gobierno. En ese sentido, "el cabildeo tiene que ver tanto con las acciones como con los contactos personales y la difusión de información para influir sobre funcionarios, la opinión pública y especialmente miembros del Congreso para, en la medida de lo posible, encauzar la toma de decisiones y así acercarlas a intereses particulares".<sup>58</sup>

De hecho, en Estados Unidos, su práctica es una técnica aplicada amplia y efectivamente dentro del sistema político con el que opera; se constituye como un proceso que guía las acciones de la nación y es por tanto el motor que da vida a la mayor parte de sus iniciativas de gobierno. A través de este mecanismo, puede intervenir en su sistema político nacional cualquier particular o hasta extranjero con intereses sobre algún aspecto doméstico en específico y ese hecho no significa para el país, de ninguna manera, intervención, pues al final todo depende de la decisión que adopten los representantes en el pleno del Congreso, es decir del éxito de la estrategia de cabildeo.

La acción del "lobby" o "cabildeo" en realidad procede de sistemas democráticos, ya que permite estar efectivamente en contacto con los representantes que se eligen. Esta práctica fue heredada de Inglaterra al sistema estadounidense y tomó fuerza en el siglo XX con las políticas públicas del Estado enmarcadas en el programa del New Deal, para afrontar la recesión económica de los años 30 y más tarde con la Guerra de Vietnam. Existen los lobby (como se conocen en Estados Unidos) por contrato; los de asociaciones; los que trabajan para compañías privadas que pertenecen a un solo sector; los gubernamentales; los que trabajan

---

<sup>58</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores. *Revista de Política Exterior Mexicana*, IMRED / Nueva Época, núm. 44, enero-marzo de 1995, p. 12.

para empresas transnacionales y los que lo hacen de forma permanente sobre cualquier otro tópico aunque, también, están los idealistas que trabajan por causas filantrópicas y los que se especializan en trabajar para gobiernos extranjeros.

Para la diplomacia mexicana, sin embargo, no fue fácil iniciarse en la nueva interacción con el sistema del vecino norte, pues cualquier acción tomada en ese sentido significaba romper repentinamente con su tradicional marco doctrinario sobre cómo debe de ser la participación de las representaciones mexicanas en el exterior, en relación con la conducción de los asuntos internos de los gobiernos que los reciben. Algunos funcionarios diplomáticos mexicanos admiten que, por ejemplo, durante la aprobación de la Ley Helms Burton, su representación era solicitada para opinar sobre los asuntos que afectarían a millones de mexicanos; sin embargo en aquél entonces México no tuvo injerencia porque había una serie de tabúes acerca de su participación en cuestiones internas de otros gobiernos.<sup>59</sup> Su actitud se basaba —como ya hemos citado— en su autovisión de país débil, lo que lo obligaba a actuar sólo en torno a un marco legal que él mismo había construido para su defensa.

No obstante, era obvio que con el TLCAN, el Estado mexicano estaba decidido a extender su esfera de acción más allá de la proporcionada usualmente por sus contactos diplomáticos. Con ese fin claramente definido, la estrategia mexicana incluyó a todo el espectro posible de campos políticos de Estados Unidos, que más tarde se capitalizaron en la defensa de sus intereses nacionales y la consecución de sus objetivos. Se sabe que para llevar a cabo su empresa con éxito, el gobierno se encargó en aquel tiempo de contratar, por primera vez de forma oficial, a cabilderos profesionales y personalidades de la política estadounidense.

---

<sup>59</sup> En conferencia dictada por Leonardo French Iduarte, XV Diplomado en Política Internacional de la SRE, México, Octubre 2000.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Esta fundamentalmente estuvo dirigida a la opinión pública, en particular la de la población de origen mexicano y con ascendencia en el sistema; del sector privado, se enfocó en los inversionistas potenciales del mercado estadounidense; así como a las autoridades gubernamentales, incluyendo a los funcionarios de la Casa Blanca y congresistas.<sup>60</sup> La finalidad era colocar eficaz y permanentemente al TLCAN dentro de la agenda de trabajo del poder legislativo estadounidense, hasta que hizo posible etiquetarlo como un asunto de seguridad nacional y lo logró, considerando su poca experiencia, pues en el participaron diversos funcionarios del gobierno central.

Por tanto, es claro que para conducir efectivamente sus relaciones entre sí, los Estados suelen utilizar una gran variedad de instrumentos con los que hacen posible el cumplimiento de sus objetivos de política exterior. Tales instrumentos pueden incluir desde los aspectos más tradicionales, como las estrategias militares y declaración de guerra, hasta los característicos de una situación cooperativa o de concertación.

Otras veces los medios que se usan tienen que ver con la diplomacia clásica y en los últimos años con mayor frecuencia se hace gala también del "cabildeo". Finalmente, para definir el instrumento o medio del que se valdrá un Estado en salvaguarda de su interés nacional, depende frecuentemente de las capacidades con las que cuente éste (en términos de poder) dentro del sistema internacional; por tanto, resulta común ver que los más débiles recurren con mayor frecuencia a cualquier forma de negociación, en vez de las armas. Lograr entonces la aceptación del TLCAN, requería que México identificara claramente los recursos de poder a su alcance y que le permitieran incidir efectivamente sobre el gobierno estadounidense y su sociedad a favor del proyecto de integración

<sup>60</sup> De La Garza, Rodolfo y Velasco, Jesús coordinadores. *México y su interacción con el Sistema Político Estadounidense*. CIDE, México, 2000. pp. 83-84.

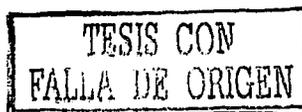
TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

económica que el tratado representaba. Diseñó en tal caso una política exterior activa y participativa, que incluía explotar el poder en el uso de los medios de comunicación y la contratación de cabilderos profesionales, a fin de causar un impacto real en la autoridad y los actores políticos más influyentes, empero de sus principios tradicionales como el de la No Intervención.

*2.2.2. El Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN), un parteagüas en el camino institucional bilateral*

A partir de las transformaciones mundiales de fin de siglo (XX), se reconoce que uno de los factores que disparó la percepción de que era imperativo "hacer algo" respecto al libre comercio en el continente fue la decisión mexicana de negociar un tratado trilateral de libre comercio con los Estados Unidos y Canadá, a principios de los años noventa. No obstante la fría relación que mantenía frente a aquellos países -con el primero por diferencias históricas y con el segundo por lejanía territorial-, el gobierno mexicano finalmente se arriesgó a variar sus instrumentos tradicionales en materia de política exterior, en favor de un mayor activismo y la descentralización de sus órganos de representación.

Hasta ese momento, su actitud obedecía exclusivamente a la necesidad de mantener un sistema político cerrado, en el que no permitía intromisiones de otros, ni daba lugar a compromisos internacionales donde se viera coartada su soberanía. Ahora, con una postura más flexible, México se ha constituido finalmente como el único país en vías de desarrollo que mantiene dos tratados con las regiones más avanzadas del



mundo: Norteamérica (con el TLCAN, que entró en vigor en 1994) y la Unión Europea (con el TLCUEM, que entró en vigor en el 2000).<sup>61</sup>

De acuerdo con los antecedentes históricos recientes de México en su relación con los Estados Unidos, desde los años setenta se percibía – aunque todavía insipiente – un giro en la pasiva política exterior del país, que en más de una ocasión ha tenido que ver con la presión que ejerce sobre éste su poderoso vecino del norte. La primer variación en promoción a un mayor activismo tuvo lugar cuando el presidente mexicano Luis Echeverría intentaba diversificar la relación que mantenía entonces con aquél país; para ello consideró un enfoque “pro activista”, contrariamente marcado hacia el resto de los denominados países del Tercer Mundo, y la cual no tuvo efectos notables al verse ensombrecida con la crisis del petróleo.

Durante el sexenio siguiente, José López Portillo siguió por el mismo camino; pero, la nacionalización de la banca golpeó los intereses norteamericanos y la crisis de 1982 empeoró la situación con su vecino, al volver por ese motivo impagable la deuda externa. Más tarde, el gobierno de Miguel de la Madrid hizo posible negociar las cifras de la deuda y a cambio paulatinamente tuvo que abandonar sus pronunciamientos sobre las frecuentes intervenciones políticas que hacían los Estados Unidos en Centroamérica. En ese mismo periodo, el asesinato de un agente de la DEA terminó por enfriar la escueta relación bilateral de entonces e inhibir una vez más la participación de México en el exterior.

Finalmente, la verdadera convergencia ante aquél país se planteó durante los gobiernos del mexicano Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y el estadounidense George Bush (1988-1992). Como parte de una innovadora estrategia mexicana que promovía la apertura económica y

---

<sup>61</sup> Con esa nueva visión, México ha negociado además tratados de libre comercio con Chile, Bolivia, Grupo de los tres (Venezuela y Colombia), Triángulo Norte de Centroamérica (Guatemala, Honduras y El Salvador), Costa Rica, Nicaragua e Israel. Eaton, David W. *México y la Globalización*:... op. cit. p. 25.

auguraba mejores relaciones internacionales en el contexto de una mayor interdependencia. A partir del periodo de la Posguerra Fría, la política exterior mexicana hacia Estados Unidos experimentó realmente un cambio tendiente al acercamiento, pues tras la serie de desencuentros aquí resumidos, la mayor aproximación de ambos Estados llegó con el denominado "Espíritu de Houston", promovido por el interés de México de insertarse eficazmente en la economía global y basado en la buena relación entre sus presidentes. Éste resultó, por tanto, ser el preámbulo para la negociación del TLCAN y el posterior establecimiento de mecanismos interinstitucionales que prevalecen en el ámbito bilateral.

Así, ante el fin de la Guerra Fría, México tuvo oportunidad de considerar la potencialidad de quedar al desnudo junto a la única superpotencia del mundo. Tal aspecto hizo necesario trabajar en la invención de nuevas estrategias para preservar la soberanía, a través de objetivos específicos como desarrollo, protección, cultura, imagen y cooperación, retóricamente fundados en sus históricos principios doctrinarios de política exterior. A ese propósito, Fernando Solana, entonces secretario de Relaciones Exteriores, destacó la inoperancia de una política exterior marginada de la realidad, de ahí el cambio observado en los consulados mexicanos, que antes "eran fundamentalmente oficinas de registro de protección, pero que hoy consiguen peso político y son cada uno de ellos centros de promoción de los negocios, el turismo, las inversiones, los intereses del país y su población".<sup>62</sup>

En términos generales, al iniciar el siglo XXI, evidentemente el gobierno de México había resuelto ya participar de manera activa en las decisiones que habrán de orientar los próximos cambios en el mundo, a fin de reposicionarse en el nuevo sistema internacional, pero el cambio

---

<sup>62</sup> Solana, Fernando. *Cinco años de política exterior*. Porrúa, México, 1994. p. 341.

estructural de sus acciones también vino acompañado de un discurso que invitaba sin duda a la flexibilidad de las posturas tradicionales.

A ese respecto, durante el sexenio de Ernesto Zedillo, el responsable de la política exterior, Angel Gurría, asumía que: "Las convicciones del pueblo mexicano, profundamente enraizadas en su historia y conciencia, otorgan a nuestro país una fortaleza singular en el contexto internacional y un papel de creciente importancia como elemento de moderación, como promotor de la cooperación y el respeto a la pluralidad y como fuente de valores prestigiados de conducta internacional, con ello ha promovido un nuevo diseño de sus relaciones y ha desplegado una activa estrategia de diversificación en todo el mundo"<sup>63</sup>

La percepción de que la tradicional cautela y no intervención en los asuntos internos de otros países era al fin abiertamente desacatada permitió a México involucrarse en lo que antes consideraba prácticas exclusivas de la política interna de los países, como el uso de instrumentos y recursos de presión para incidir en la sociedad norteamericana, entre otras.

Las variaciones en su política con respecto a los Estados Unidos, evidentemente, también estuvieron enfocadas a mejorar la imagen general de México ante los diferentes sectores de esa sociedad y, a su vez, establecer mejores relaciones con la comunidad mexicana establecida allende de sus fronteras. No acostumbrado al activismo, la tarea no podía ser fácil y para ello fue necesario trabajar primordialmente en nuevos sistemas institucionales de acción internacional, bajo la pauta democratizadora y desconcentrada del gobierno central.

Con certeza, podemos decir que el TLCAN se convirtió en el logro mexicano más importante en materia de política exterior durante los años

---

<sup>63</sup> Gurría, Ángel. comparecencia del Secretario de Relaciones Exteriores ante legisladores del H. Congreso de la Unión el 19 de agosto de 1997, México.

noventa, al ser el objetivo definido y alcanzado exitosamente por ésta, sin considerar en argumento la evaluación de sus resultados en beneficio de la población. Aun cuando, trascendentalmente, éste también dio origen a la renovación de sus instituciones y el establecimiento de nuevos procedimientos para regular eficazmente, entre otros aspectos, el comercio de México con el mundo.

En ese orden ideas, Krauze señala que: "No fue sólo con declaraciones y mercadotecnia política que Salinas [el gobierno mexicano] ganó el apoyo de los empresarios e inversionistas mexicanos y del extranjero. Fue con su certero desempeño en cuando menos tres ámbitos de la política económica (además del campo): las finanzas públicas; la política monetaria y financiera, y el comercio exterior".<sup>64</sup>

Bajo ese esquema, es necesario destacar además los nuevos espacios internacionales en los que México participó por primera vez activamente, como la reunión de los Ocho, que agrupa a los países más grandes de América Latina; la Cumbre Iberoamericana, de la que fue promotor y la cual reúne a los jefes de Estado y de Gobierno de España, Portugal y las repúblicas Iberoamericanas; y, durante ese periodo de reinversión; el Estado Mexicano también se adhirió al consejo Económico de Asia Pacífico (APEC) y a la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE).<sup>65</sup>

Asimismo, durante el 2002, México ha sido sede de la Conferencia para el Financiamiento al Desarrollo de la ONU, en la que varios líderes mundiales reconocieron que el libre comercio es una condición necesaria para promover el desarrollo; presidió el Mecanismo del APEC; asumió junto con Brasil la copresidencia de las negociaciones para el ALCA y en este 2003 será el anfitrión de las reuniones ministeriales de la

<sup>64</sup> Krauze, Enrique *La Presidencia ... op. cit.* p. 424.

<sup>65</sup> De La Garza, Rodolfo y Velasco, Jesús coordinadores. *México y su Interacción con ... op. cit.* p. 320.

Organización Mundial del Comercio (OMC); sin contar que actualmente funge como miembro no permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU.

En ese sentido, lo más importante fue que los nuevos foros internacionales sirvieron para canalizar con mayor empuje la resolución de diversas disputas siempre presentes en las relaciones México-Estados Unidos y significó una respuesta estratégica de la región para hacer frente a la competencia en los mercados que provienen de otros bloques económicos en surgimiento. Además, para los mexicanos, en lo particular, significó la oportunidad de consolidar la inserción "competitiva" de su economía en el contexto internacional. Actualmente, el mercado potencial del tratado es aproximadamente de 375 millones de personas y eso lo convierte en uno de los bloques económicos más importantes del mundo. De ahí que algunos analistas, aseguren que el TLCAN ha avanzado tal y como se pronosticaba (positivamente), convirtiéndose en el principal motor de la economía mexicana; aún cuando, evidentemente, existen diversos problemas en su instrumentación, que de hecho no han detenido de ninguna manera el dinamismo económico que se ha generado a través de sus fronteras con el crecimiento de las exportaciones.

A ocho años de su puesta en marcha, el tratado efectivamente ha hecho posible reducir las barreras al intercambio de bienes y servicios entre los tres países de Norteamérica. Es decir, desde 1993 (año previo a su inicio) hasta 2001, el comercio entre ellos creció un 116%, pasando de 297 mil millones de dólares a un promedio de 622 mil. Es decir, cada día, los miembros del TLCAN comercian entre sí aproximadamente 1.7 mil millones de dólares. Gracias a éste, en el 2001 México exportó alrededor de 139 mil millones de dólares a sus socios del tratado, lo cual representó un crecimiento de 225%, equivalente a más de dos veces el crecimiento del 93% registrado en sus exportaciones al resto del mundo. Cabe señalar que

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

el crecimiento de esas exportaciones ha contribuido con más de la mitad del incremento del producto interno bruto de México.<sup>66</sup>

La evolución del tratado representa, por tanto, uno de los acontecimientos más importantes de la relación económica y comercial existente entre México y Estados Unidos, al convertir al primero en uno de los países más atractivos para invertir y producir bienes, no obstante su calidad de potencia menor. Es decir que, al brindar un marco legal con reglas claras, se ofrece de alguna manera certidumbre y transparencia; sino habría que imaginar la actual posición de México fuera del TLCAN. En síntesis, la región donde opera este tratado se ha convertido en un polo de atracción para la Inversión Extranjera Directa (IED). De acuerdo con esa misma fuente, la creciente integración del mercado de esa región ha estimulado mayores flujos de capitales, registrando desde 1994 hasta 2001, un promedio anual de flujos de IED del orden de los 11.7 mil millones de dólares para México, lo cual triplica lo recibido por éste en los siete años previos a la puesta en marcha del mismo.

Finalmente, una de las consecuencias políticas más importantes del TLCAN fue el hecho de que su materialización se haya traducido en el ejemplo más claro sobre el reconocimiento formal que hace Estados Unidos de la interdependencia existente entre él y su vecino del sur (México). Su impacto -como producto de los nuevos esquemas de cooperación entre ambos países- va incluso más allá de las cifras económicas y ciertamente mantiene sus efectos en varias dimensiones como son la institucional, social, histórica, humana y política, en los ámbitos local, nacional y supranacional.

---

<sup>66</sup> "NAFTA ayuda a establecer asociación comercial "dinámica", Informe num. 460 de La Casa Blanca, 4 de septiembre 2001. EUA.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

### 2.3. Mecanismos de diálogo y concertación en el contexto actual de la relación bilateral

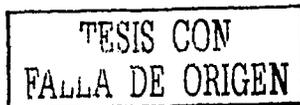
#### 2.3.1. *La etnicidad mexicana como instrumento de poder en el exterior*

De manera novedosa, en la década de los noventa, fue notorio que las tendencias en las relaciones internacionales incluirían en adelante nuevos actores para la conformación de las políticas exteriores de los Estados, por lo que en la negociación del propio TLCAN, las organizaciones sociales tuvieron una participación importante, mediante los diversos usos del cabildeo. Sin duda, la facilidad para encontrar aliados entre los actores políticos de los Estados Unidos, que cuenten con la legitimidad necesaria para presionar a los responsables de la toma de decisiones, depende en muchos casos de las condiciones políticas del momento y exigen en su tarea cierta habilidad para vincular su causa particular con los intereses nacionales. No obstante que "si bien del lado norteamericano esto es común, del lado mexicano era una novedad que integraron al incluir el famoso 'cuarto de al lado', donde representantes de estos grupos daban su opinión a los funcionarios mexicanos sobre los puntos por pactar".<sup>67</sup>

En ese mismo renglón, Alan Riding, en 1985, resumía la actitud mexicana frente a este sistema "México rara vez ha contratado a un cabildero estadounidense, sosteniendo que ello sería indigno. La embajada de México en Washington tampoco se ha decidido dejar oír su voz en el Capitolio. Algunos funcionarios mexicanos sencillamente esperan que una camarilla hispánica, promexicana -parecida a las camarillas israelíes o

---

<sup>67</sup> López Villafañe y Uscanga, coordinadores. *México frente a las grandes regiones del mundo*. Siglo XXI, México, 2000. p. 43.



irlandesas-algún día haga su aparición en el Congreso.<sup>68</sup> Efectivamente, para otros países, la estrategia del cabildeo no es nueva; principalmente para aquellos quienes cuentan con un importante grupo de presión al interior de los Estados Unidos, como resultado de los fuertes vínculos que mantienen con su población de origen establecida ahí y el ascenso económico o político de éstas en relación con la nación estadounidense. En ese sentido, México ha reconocido la oportunidad de desarrollar, con base en la etnicidad, su propio grupo cabildero, tras identificar la enorme red social que se ha formado en torno a los vínculos de la población de origen mexicano a través del cruce masivo de su frontera.

Por ello, a partir de las negociaciones del TLCAN, el gobierno federal mexicano permitió a sus funcionarios en el exterior, abandonar la cautela asumida en otras épocas por una rígida interpretación del principio de no intervención y abrió paso también a la desconcentración de las funciones diplomáticas y consulares de estos. En ese tenor, desde hace más de una década se creó el Programa de Comunidades Mexicanas en el Exterior (PCME), para fungir como interlocutor político con los grupos de origen mexicano establecidos allá. La finalidad era reconocer, por un lado, sus necesidades prioritarias y, por otro, comprometerlos con el interés nacional del país, en el entendido de que son ellos quienes componen gran parte de la población hispana contenida en Estados Unidos. Desde entonces el PCME se ha desarrollado enormemente dentro de la Unión Americana y mantiene activa, a través de los consulados mexicanos, una importante red de comunicación con activistas políticos, defensores de derechos humanos y de los migrantes, así como líderes naturales que encabezan variadas organizaciones, todas ellas con la finalidad de fortalecer la interacción de México con los Estados Unidos.

---

<sup>68</sup> Riding, Alan. *Vecinos Distantes*. Joaquín Mortiz, México, 1985. p. 389.

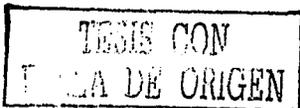
TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Asimismo, el gobierno mexicano mantiene frecuentes acercamientos con intelectuales y medios de comunicación, quienes se convierten en líderes de opinión sobre la población, los medios, los políticos y los empresarios en ambos lados de la frontera. Esto sin dejar de tomar en cuenta la enorme interacción que, por cuenta propia, existe en el ámbito artístico y cultural de ambas sociedades, destacando recurrentes visita de hispanos reconocidos a la Casa Blanca y la celebración de fiestas típicas mexicanas en aquél territorio donde participan frecuentemente las autoridades locales.

Varias organizaciones bilaterales más se ocupan por separado de otros de los asuntos de la frontera entre Estados Unidos y México. A través de ellos, ambos se consultan estrechamente sobre los asuntos cotidianos de tránsito e interactividad de sus sociedades y economías. De los asuntos que permanecen en las prioridades de la agenda bilateral en la actualidad, que han encontrado mayor eco mediante estos mecanismos está, por ejemplo, el relativo a los recursos naturales y energéticos en la frontera.

De tal suerte que la nueva estrategia permitió que los representantes mexicanos conocieran finalmente el capital de aliados con los que cuenta la nación al interior del sistema estadounidense; pero también vino a dar al traste con la tradicional política exterior mexicana, sus principios doctrinarios y la arcaica visión que mantenía acerca de su vecino norteamericano. A partir de ese momento inició formalmente el avance de intereses específicos en aquél país y para ello se condujo a través de la lógica institucional del trabajo descentralizado.

Con ese hecho, el Estado mexicano obligó a sus consulados a evolucionar en dos vertientes principales: la primera, enfocada hacia una participación más activa en el sistema que los acoge (Estados Unidos) y, la segunda, sobre la consolidación de una relación "especial" entre el



ESTADOS UNIDOS NO SALE  
DE LA ZONA DE ORIGEN

gobierno (mexicano) y sus nacionales establecidos en el extranjero. En ese sentido, en su ensayo sobre el papel de los consulados mexicanos en las relaciones con su diáspora, Carlos González, dice que, en la actualidad: "Los consulados contribuyen a separar las relaciones en diferentes categorías, a fin de que no contaminen otras esferas de la relación en caso de que se presente un conflicto menor."<sup>69</sup>

Ciertamente, la importancia de activarse a través de los consulados radica en que –según las estadísticas demográficas- de México proviene el doble de inmigrantes a Estados Unidos (documentados o no), que los que van de cualquier otro país en el mundo. De hecho la población hispana de origen mexicano no solamente está creciendo en los estados fronterizos, sino también lo hace en otras regiones como el sureste de los Estados Unidos, de tal suerte que el incremento de población mexicana en aquél país ha iniciado también un proceso de "mexicanización" de algunos sectores de la sociedad estadounidense. Se ha implantado así el "mexican way of life" y con ello muestra que el poder de compra de los mexicanos, y los hispanos en general, residentes en aquel país mantiene una tendencia creciente. De hecho, en el periodo de 1990 a 1999 se incrementó un promedio anual del 9% y de acuerdo con la Cámara de Comercio Hispana de Estados Unidos, la comunidad hispana también representa un cliente potencial para México, considerando el buen nivel de ingreso que éstos tienen en Estados Unidos. Al respecto, las cifras indican que 41.2 % gana de 10 a 24 mil 900 dólares anuales; 17% entre 25 y 49 mil 900 y 3.6%, 50 mil dólares.<sup>70</sup>

Asimismo, se deduce que los latinos difícilmente cambian su forma de vida para hacerla semejante a la del ciudadano estadounidense, lo que

<sup>69</sup> Véase De La Garza, Rodolfo y Velasco, Jesús coordinadores. *México y su interacción con ...* op. cit. pp. 103-104.

<sup>70</sup> *Ibid.* p. 189.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

ciertamente influye en un cambio en los patrones de consumo de aquella sociedad; puede decirse que se afecta el comportamiento debido a que éste grupo profesa regularmente otra religión, tiene otras costumbres, más arraigadas, y simplemente habla un idioma diferente.

De la misma forma, este subgrupo social deberá reconocer la importancia que tiene su participación dentro de los sufragios estadounidenses en últimas fechas, para hacer efectiva así lo que se conoce como "palanca política", ya que se constituyen como una fuerza electoral elemental al concentrarse mayormente en cuatro estados de la Unión Americana, decisivos para cada elección presidencial: Texas, California, Florida y Nueva York.<sup>71</sup>

En ese mismo sentido, diversos líderes mexicanos en aquél país han iniciado desde hace un buen tiempo sus propias movilizaciones políticas, con la finalidad de adquirir relevancia en torno a los temas bilaterales que los involucran. Por ejemplo, en torno a las negociaciones migratorias, el gobierno mexicano se apoya en los grupos de mexicanos organizados para impulsar la regularización del estatus de inmigrantes mexicanos que ya trabajan y viven en los Estados Unidos.

Así, en Chicago inició la campaña nacional *Un Millón de Firmas Por La Legalización* (One Million Signatures for Legalization), donde participan organizaciones como Casa Aztlán, Coalición Internacional de Mexicanos en el Exterior (CIME), Durango Unido, La Federación de Clubes Unidos Zacatecanos en Illinois, La Federación de Jaliscienses, La Federación de Michoacanos, La Coalición Pro-Derechos Inmigrantes y Refugiados, Organización Latina del Suroeste, Latinos Progresando, Little Village Development Corporation, Mujeres Latinas en Acción, Por Un Barrio Mejor, Service Employess International Union (SEIU), Iglesia San Pío, y Proyecto Resurrección, entre otros. Se trata de una campaña nacional que tiene

---

<sup>71</sup> Eaton, David W., *México y la Globalización...* op. cit. p. 215.

como meta reunir un millón de firmas de mexicanos residiendo en los EUA, en apoyo a un nuevo programa de legalización para todos los inmigrantes indocumentados. Los coordinadores de la campaña promueven esta petición ante los gobiernos de México y Estados Unidos para que continúen las negociaciones bilaterales en ese sentido.

Así también, recientemente, el Congreso aprobó una ley que permite a los mexicanos en el exterior votar en las elecciones para presidente y en el 2006 será la primera vez que lo hagan, lo que significará el despliegue de una inusitada carrera política entre los candidatos mexicanos por conseguir el sufragio de los connacionales autoexiliados, y a su vez dará a éstos (los migrantes) un nuevo poder político incluso fuera del territorio nacional.

### *2.3.2. Nuevas visiones para los viejos temas*

La dinámica en la liberalización de los intercambios económicos y de los procesos de producción en todo el mundo, ha traído consigo de forma evidente un debilitamiento de las mediaciones políticas y una desagregación social de los individuos. Esos elementos representan en sí el mayor reto al que se ha enfrentado la supervivencia de los Estados desde su creación como unidades políticas y soberanas de acción en el orden internacional. En la actualidad, queda claro que la economía global es por sí misma la fuerza dominante que decide el curso de la sociedad mundial en que vivimos, por lo que las decisiones del sistema internacional dependerán ciertamente de aquellos que cuenten con un mayor poderío económico para incidir sobre la estabilidad de los otros; pero, al mismo tiempo, éstos no dejarán de verse debilitados por cualquier otro suceso

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

económico o político en el resto del mundo, que buscará mantenerse unido por la constitución de un mercado único o global.

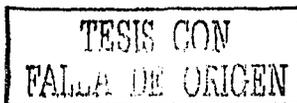
Bajo ese esquema, podemos reconocer una mayor interconexión entre los sistemas sociales, políticos y económicos de los Estados, que evidentemente intensifican los aspectos de la interdependencia. En su ensayo "interdependencia simple y obstáculos para la cooperación entre México y Estados Unidos", Stephen D. Krasner hace referencia a la existencia de cuatro estrategias de políticas abiertas a un Estado en el ámbito internacional.

Esto es que, dentro de sus relaciones con el exterior, ellos pueden optar: uno, por acciones unilaterales (de hecho, ese privilegio sólo lo pueden tener los más poderosos); dos, adoptar una conducta estratégica tácita con la cual intenta evaluar las opciones de política abiertas a otros actores (y seleccionar entonces la opción que tenga las mayores probabilidades de maximizar sus propios objetivos). Como tercera opción, pueden escoger comprometerse en una cooperación explícita, por medio de negociaciones bilaterales, formales y explícitas; o bien, por último -tal como lo ha hecho el gobierno mexicano-, puede apoyar la creación de nuevas estructuras institucionales que, en su caso extremo, socavan la soberanía misma al establecer nuevas formas supranacionales de autoridad.<sup>72</sup>

El enfoque de la interdependencia simple se centra pues, en la forma en que los actores se vinculan a redes globales, más que en la multiplicidad de variables que puedan afectar la política pública. De hecho, la política estatal unilateral pierde su efectividad porque los resultados dependen de políticas diseñadas por otros actores, ya sean públicos o privados.

---

<sup>72</sup> Torres, Blanca coordinadora. *Interdependencia: un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?*, COLMEX, México, 1990, pp. 45-47.

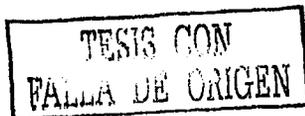


En este tenor, Keohane y Nye reconocen, por su parte, otro modelo denominado *interdependencia compleja*, al que identifican como una situación en la que existen múltiples canales de relación entre los Estados, tanto públicos como privados, sin una clara jerarquía entre los asuntos o problemas que los atañen; lo que implica además que las cuestiones militares y de seguridad no siempre constituyen los aspectos prioritarios de la agenda entre ellos y, por tanto, el énfasis en el uso de la fuerza es muy limitado. De hecho, en este modelo, los poderosos no siempre serán los predominantes; las capacidades de poder variaran en las diversas áreas y cuestiones.<sup>73</sup>

Es decir, en nuestros días las alianzas políticas pueden ser formadas a lo largo de las fronteras nacionales por las burocracias gubernamentales, los intereses privados, como las organizaciones internacionales, que también pueden jugar un papel importante como definidores de agendas y como ámbitos en los que pueden formarse tanto uniones trasnacionales y transgubernamentales o meramente internacionales. En definitiva, lo que nos ofrecen estos enfoques en el estudio de las relaciones internacionales, es el reconocimiento de que actualmente la estrategia resulta de mayor importancia para el socio más pequeño, que para el poderoso.

Por tanto, debemos empezar por entender que dos ejes de acción le quedan a México para explotar una mejor estrategia con el mundo. El primero ciertamente obedece a la necesidad de construir una relación estratégica -más estrecha incluso- con los Estados Unidos y el segundo, en complemento, es un carácter multilateral que tiene que ver con la búsqueda de un mayor activismo en la construcción de las reglas del nuevo orden internacional. Se entiende que si fuera sólo la relación bilateral se desequilibraría su actuación ya que se concentraría sólo en la política con Estados Unidos, y si por el contrario fuera sólo el activismo

<sup>73</sup> Ibidem.



multilateral, lo demás quedaría sin sustento económico, comercial o financiero, porque a final de cuentas sus relaciones internacionales de manera preponderante -ahora más que antes, pero igual que desde hace más de un siglo- son y serán con los estadounidenses. Por tanto, lo multilateral termina siendo un contrapeso y una estrategia en torno a la "nueva" relación con Estados Unidos.

Para este caso, es claro que el distanciamiento de otra época ha demostrado cómo una confrontación en el plano bilateral, no sólo no ayuda a resolver los problemas en común, sino que además los ha agravado con costos muy altos para ambos. De tal suerte que el contexto internacional actual -en apariencia menos rígido que el de la Guerra Fria- presumiblemente brinda a los mexicanos la oportunidad de encarar, con mayores recursos de "poder", la evolución de los problemas comunes más graves con los Estados Unidos, entre ellos el narcotráfico, la migración y la ecología. Ciertamente, para ello, los nuevos tiempos exigen una colaboración más personal y específica, de tú a tú. Pero con la advertencia de que la cooperación posible entre dos países íntimamente ligados como éstos, sin duda, siempre rondarán los límites de sus soberanías. Por tanto, para la mejor conducción de los asuntos bilaterales, es necesario que ambos gobiernos y sus sociedades reconozcan la densidad cada vez mayor que representa uno frente al otro, y mantengan sobre ese aspecto una visión flexible. Es decir, a partir de ahora, ninguno de los dos podrá obviar a su vecino, inclusive en asuntos meramente domésticos, ya que por naturaleza propia o por coyuntura algunos de ellos invariablemente involucrarán la participación directa (o no) del otro para su atención.

Con ello, se reconoce además la interdependencia y se asume que los asuntos bilaterales requieren resolverse ahora en estrecha cooperación; lo que explica por qué la política exterior mexicana enfocada hacia su vecino del norte experimenta un giro tendiente al acercamiento. A finales

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

de los años ochenta los temas importantes o posibles a discusión eran la democracia y la integración económica de la región, el escaso entendimiento entre las dos partes había deteriorado las relaciones, que en realidad nunca fueron buenas, pero paradójicamente en el caso de la apertura democrática que abanderara Estados Unidos entre los países menos desarrollados, durante el 2001, fuimos testigos de eventos hace poco tiempo inimaginables. De manera singular, en México se vivió un proceso electoral histórico en el que la oposición derrocó al régimen que había prevalecido durante más de siete décadas en el poder central, pero al mismo tiempo éramos testigos de cierto debilitamiento en el democrático sistema electoral estadounidense, ante la dudosa victoria de los demócratas sobre los republicanos, tras una contienda definida finalmente por un tribunal. La democracia aparentemente se convirtió en un revés para su más arduo defensor y, por primera vez, México estaba orgullosamente por encima de eso.

Asimismo, en otros tiempos, la corrupción de las autoridades mexicanas con relación a los asuntos del narcotráfico se convirtió en muchas ocasiones en un pretexto para que Estados Unidos intentará influir en la política interna del país. Ahora en éste, como en otros campos, es claro que su solución incluye la voluntad política de ambos países y en algunos casos hasta la de terceros. El narcotráfico es un ejemplo más de un asunto bilateral donde florecen las preocupaciones de cada uno por los aspectos internos en los que incide, como la corrupción, la violencia social y el deterioro de las instituciones nacionales y lo convierte por tanto en un tema donde potencialmente pueden encontrar convergencias en busca de una mejor solución. En síntesis, actualmente resulta difícil definir hasta donde corresponde a uno y a otro las responsabilidades de un asunto, o bien si forma parte de la política exterior o de la interna. Es entonces cuando la relación vincula, en los dos países, aspectos de ambas políticas

y da origen a lo que se denomina *intermestic policy* o asuntos *intermésticos*.<sup>74</sup>

No obstante, México deberá evitar espacios sin atención, donde los Estados Unidos -con justificación o sin ella- entren a componer lo que el propio país debe hacer; es decir, no crear tentaciones sobre lo que considera su soberanía. Aunque, por otro lado, hay que reconocer que dicha cooperación tampoco puede ser limitada, pues en el caso que ejemplificamos del narcotráfico, no sólo la demanda de drogas resulta ser el problema, sino la enorme organización criminal que se despliega y en donde necesariamente intervienen sujetos de ambas sociedades. De hecho, la necesidad de una visión de conjunto para dar solución al problema, eximió a México -por primera vez en 14 años- durante el año 2002 de la certificación antinarcóticos por parte de los Estados Unidos.

Así, tras diversos desencuentros ocurridos en los años ochenta, recurrentes en la unilateralidad del proceso de certificación, quedó de manifiesto que el fenómeno exigía de la participación concertada de ambos Estados. En ese sentido, para demostrar un nuevo ánimo de cooperación bilateral, durante el 2001 los estadounidenses hicieron un reconocimiento explícito de que la demanda juega un papel determinante en la cadena delictiva del tráfico de drogas ilícitas, al presentar en su Congreso una iniciativa bipartidista para exentar a México, en el 2002, de dicho proceso, que significa ya un avance en la materia.

Cabe mencionar que la descertificación implica la suspensión de ayuda económica, salvo la humanitaria, bloqueo de solicitudes de crédito ante los organismos financieros internacionales como el FMI o la imposición de sanciones comerciales. El condicionamiento, por otro lado, se otorga a países que, por su ubicación geográfica estratégica u otro factor trascendente, son de especial interés para la seguridad nacional de

<sup>74</sup> López, Victor y Uscanga, Carlos coordinadores. *México frente a las grandes...op. cit. p. 62.*

TEBIS CON  
FALLA DE ORIGEN

los Estados Unidos. Sin embargo, el Congreso puede anular finalmente la decisión del presidente, por ello, la de éste resulta al final la más importante en este tema.

En suma, eximir a México del proceso marcó la nueva postura que aparentemente se pretende adoptar para el problema en cuestión y con ello hace posible negociar armónicamente, por primera vez en el plano bilateral, un asunto en el que hasta entonces no habían coincidido las voluntades políticas de ambos Estados. Se hace evidente entonces que la simple certificación no ha ayudado a reducir el consumo de estupefacientes o a minimizar siquiera la influencia de los narcotraficantes, pero sí que dificulta enormemente la cooperación bilateral y por si fuera poco fomenta la corrupción.

Así también, otro de los aspectos cruciales y determinantes en el presente y futuro desarrollo de las posturas mexicanas frente a su vecino del norte, es y será el curso que tome el proceso de integración económica de la región de Norteamérica. Todo ello, en el marco de una interdependencia económica natural y formalmente establecida con la adopción del TLCAN, el cual vincula efectivamente a millones de personas en Estados Unidos, Canadá y México, para la producción de bienes y servicios por un valor de más de 11 billones de dólares. De ahí que en estos días México sea ya el segundo socio comercial de Estados Unidos, en orden de importancia, con un promedio de 650 millones de dólares en mercancías que cruzan a diario la frontera.<sup>75</sup>

Es evidente que con el tratado trilateral el comercio en general se ha multiplicado para la región; pero, si bien las relaciones comerciales son aparentemente firmes, siempre habrá desacuerdos inevitables, relativas principalmente a la falta de cumplimiento de las leyes comerciales, ambientales y laborales que para ello se hayan establecido. El reto

<sup>75</sup> Eaton, David W., *México y la Globalización...* op. cit. p. 215.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

depende de su condición de país menos competitivo por la que con frecuencia México es el mayormente perjudicado a la hora de disputarse el mercado con las otras dos potencias industrialmente mejor desarrolladas.

De igual suerte, la migración exige una atención permanente por parte de ambos gobiernos, por lo que en los años recientes México y Estados Unidos están irremediamente convocados a dialogar en asuntos de protección consular, derechos humanos, facilitación de cruces fronterizos y repatriaciones ordenadas, así como apertura de mercados y mejores condiciones laborales para los trabajadores mexicanos. Preocupa el hecho de que sean precisamente las restricciones migratorias estadounidenses -cada vez más duras, sobre todo a partir de los sucesos de septiembre de 2001- las que han causado con frecuencia las muertes más terribles e inhumanas de miles de mexicanos migrantes.

De acuerdo con el organismo no gubernamental *Detengan Guardián*, las muertes de migrantes en la frontera aumentaron 500% en la región de California, y hasta 1000% en Arizona y Texas. Algo más de 600 de los muertos están en tumbas anónimas y la sospecha es que hay más, y que sus cadáveres están desperdigados en desiertos, cañadas y montañas. Los dirigentes de la asociación afirman que sólo en California se encuentran una cuarta parte de los casi 9 mil agentes de la Patrulla Fronteriza, 75% del bardado y 25 % de la iluminación, que se ha puesto en marcha como parte de los controles fronterizos estadounidenses.<sup>76</sup>

En lo general, durante el 2000, más de un millón y medio de mexicanos fueron deportados por la patrulla fronteriza y otro medio millón murió en el intento.<sup>77</sup> No obstante, las visiones de los gobiernos en este sentido realmente han variado muy poco. A diferencia de los mexicanos,

---

<sup>76</sup> Figuera Carreño, José. "Cruzar la frontera, sentencia de muerte para los migrantes" *El Universal*, México, 18 de Junio de 2002, Secc. Nación, p. 10.

<sup>77</sup> Aguayo Quezada, Sergio. *México en cifras... op. cit.* p. 166.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

para los estadounidenses el asunto migratorio es responsabilidad exclusiva de la esfera federal, de tal suerte que lo atienden en su vigilancia fronteriza diferentes agencias de ese nivel y la formulación de sus políticas respecto a ese tópico lo obliga a discutirlo sólo al interior de su gobierno y en el seno del Congreso.

Entre las agencias responsables de esa tarea se encuentra principalmente la Patrulla Fronteriza, una fuerza policiaca que forma parte del Servicio de Inmigración y Naturalización (INS, por sus siglas en inglés) de ese país, con jurisdicción para arrestar a individuos sospechosos de violar las leyes migratorias y es a quien corresponde decidir sobre el destino de los arrestados, pues tiene la facultad de manejar las reglas sobre la ciudadanía y la residencia; además otorgar todas las visas y trámites de migración en los Estados Unidos.

Asimismo, existe la Agencia Antinarcótics Estadounidense (DEA, por sus siglas en inglés), quien refuerza la seguridad en la franja fronteriza; ésta frecuentemente ha sido materia de controversias bilaterales por la "presencia" que mantiene en ambos lados de la frontera. No obstante que de alguna manera permite trabajar en colaboración con las policías mexicanas sobre los fenómenos del narcotráfico y el contrabando. Por último, está el Centro Federal de Investigaciones (FBI, por sus siglas en inglés), que también participa activamente en el resguardo de la línea divisoria entre México y Estados Unidos, e investiga asuntos criminales cuando hay violación a leyes federales en esa zona (como pueden ser la migración, el narcotráfico y el transporte irregular).

En respuesta, el lado mexicano cuenta con el llamado grupo "Beta", adscrito al Instituto Nacional de Migración y cuyas dos funciones primordiales son el rescate de indocumentados y el apoyo coordinado para la ubicación y detención de "polleros" o "coyotes". Asimismo, con auxilio de la Policía Federal mantiene una responsabilidad directa en esa zona; en

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

materia de resguardo y para el caso de los asuntos criminales. Este grupo además es apoyado por los agentes de la Procuraduría General de la República y policías municipales de la frontera norte. Con su participación, se busca contrarrestar cualquier caso en el que los derechos de los mexicanos se vean vejados por las políticas unilaterales de Estados Unidos, en una zona que inevitablemente es compartida por ambos.

No obstante, hoy se reconoce que la relación bilateral entre México y Estados Unidos se enfrenta a un contexto internacional diferente a todo lo anteriormente establecido dentro del sistema y, en ese tenor, los temas de su agenda también han evolucionado considerablemente, hasta adquirir otras dimensiones en las que además se incorporan otros interlocutores diferentes de los tradicionales y son necesarias nuevas posturas aún para los viejos temas. Con estos antecedentes, podemos resumir que en esencia la agenda bilateral entre México y los Estados Unidos continuará siendo variada y que ciertamente tampoco dejará de ser compleja para lograr su desahogo; aunque se debe destacar que para ello ahora reconoce nuevas posturas y mecanismos institucionales e incluso algunos aspectos han perdido la relevancia que tuvieron en otros tiempos.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

### III. LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES Y EL TRABAJO DE LOS NUEVOS ÓRGANOS GUBERNAMENTALES DE APOYO A LA PRÁCTICA CONSULAR MEXICANA.

#### 3.1. El papel de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE)

##### 3.1.1. *Funciones de la SRE en materia de protección consular*

La Secretaría de Relaciones Exteriores es el principal conducto institucional por el cual se ejerce la facultad que otorga la Constitución Política Mexicana al Presidente de la República, sobre la orientación de la política exterior del país. Al ejecutivo corresponde, por tanto, definir los objetivos, intereses y estrategias que considere en la materia, y tiene potestad para dirigir las actividades del propio Servicio Exterior; mientras que la SRE se encarga oficialmente de ejecutarla y, bajo esos lineamientos, representar a la nación mexicana en el extranjero.<sup>78</sup>

Desde que fue creada –primero como Secretaría de Asuntos Interiores y Exteriores, una vez declarada la nación mexicana independiente-, su misión principal ha sido fortalecer la soberanía y garantizar la seguridad nacional del Estado mexicano, promoviendo la posición y los intereses de éste en los ámbitos bilateral y multilateral; tiene también la obligación de apoyar el proyecto de desarrollo nacional que se establezca, mediante el fomento del comercio, la inversión, el turismo y una buena imagen de México en el exterior, pues es ella la principal responsable de la personalidad internacional del país.

---

<sup>78</sup> Véase Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 89.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Además, a través de la SRE, es posible promover, propiciar y asegurar la coordinación de las acciones en el exterior de las dependencias y demás entidades de la administración pública federal, de conformidad con las atribuciones que a cada una corresponda, entre otras específicas. Asimismo, ésta es responsable de conducir al Servicio Exterior Mexicano (SEM), constituido por los funcionarios públicos encargados de vincular formalmente a la nación con otros Estados con los que existan lazos políticos, económicos, científicos y/o culturales. En suma, el SEM tiene la obligación de velar en el extranjero por el buen nombre de México; impartir protección a los mexicanos; cobrar derechos consulares y otros impuestos; así como ejercer funciones notariales; de registro civil, de auxilio judicial y demás funciones federales que se le señalen.<sup>79</sup>

Así, la obligación del Estado Mexicano ante la población, reconoce como principales vertientes de acuerdo con las tareas asignadas a ésta secretaría: los servicios de documentación y la protección a connacionales en el extranjero. No obstante que deberá promover la cultura y el comercio, y que tiene amplia facultad de intervenir en todos los tratados, acuerdos y convenios de los que forme parte el país, entre otros aspectos de orden legal como concesiones, constitución de sociedades y extradiciones, que le corresponde velar.

Por tanto, a cargo de este cuerpo de funcionarios mexicanos está la custodia y vigilancia de los intereses nacionales en el extranjero, así como el ejercicio de la representación del Estado mexicano frente a otros Estados y organismos internacionales. Esta función, de hecho, es oficialmente encomendada a las misiones diplomáticas y a las representaciones consulares, que para tal efecto se designen, con aprobación del Congreso y

---

<sup>79</sup> Véase Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 28, fracción I.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

se compone por la especificación de sus tareas en la rama diplomático-consular y la técnico-administrativa.<sup>80</sup>

Orillada a reestructurarse por la creciente demanda de atención y trámites que exigen actualmente los mexicanos, las primeras innovaciones hechas a la estructura de la SRE se relacionaron con la desconcentración de sus servicios. Así, durante la última década del siglo XX, se estableció la creación de nuevas direcciones generales y coordinaciones que permitieran oportunamente la ordenada combinación de funciones a su cargo, al tiempo que geográficamente desplegaba al interior de la República -en el Distrito Federal y en las entidades federativas- un número importante de oficinas descentralizadas de la misma Secretaría.

Al plantearse formalmente una necesaria transformación de la SRE y en atención a los acomodos políticos internacionales, se crearon tres nuevas dependencias dentro de ésta: la Dirección General de Relaciones Económicas Multilaterales, la Unidad de Asuntos Económicos Bilaterales de América y con un énfasis particular, el Programa para la atención a Comunidades Mexicanas en el Extranjero.<sup>81</sup> Es necesario resalta que el trabajo de éste último está concentrado en los Estados Unidos, pues busca atender las diferencias entre, nuevos y antiguos migrantes, trabajadores agrícolas o terciarios y a su vez por el lugar de establecimiento de los documentados o indocumentado en ese país.

Finalmente, en el 2002, el gobierno federal creó además una cuarta Subsecretaría, a la que se le han encomendado los asuntos económicos y de cooperación, con objeto de restituir a la "Cancillería" (después de 15 años) su papel en la promoción comercial y de inversiones, así como su participación en negociaciones comerciales internacionales. Asimismo, en la Dirección para Asuntos Culturales, se asignó a 15 nuevos agregados

<sup>80</sup> Véase Ley del Servicio Exterior Mexicano, Cap II.

<sup>81</sup> Véase Guerrero, Omar. *Historia de la Secretaría de Relaciones Exteriores*. SRE, México, 1993. pp. 371-372.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

culturales, miembros de una nueva generación de artistas e intelectuales mexicanos, con objeto de que la difusión de ésta adquiriera un papel central en la promoción de una mejor imagen de México en el exterior y se promovió a su vez la creación del Instituto de México, unificando así los diversos centros culturales de éste en el mundo dentro de una sola denominación y marco jurídico.<sup>82</sup>

Hacia el exterior, la nueva estrategia sugirió básicamente -de acuerdo con Rodolfo O. De la Garza y Jesús Velasco- cuatro aspectos significativos sobre la operación de los consulados mexicanos, que en síntesis fueron: uno, nombrar políticos distinguidos para dirigir las oficinas; dos, designar personal especializado para darle efectividad a sus funciones; tres, asignar mayores recursos para proteger a los mexicanos que se encuentran en los Estados Unidos y cuatro: establecer para su mejor atención el Programa de Comunidades Mexicanas en el Extranjero.<sup>83</sup> Éste último fue en cierto sentido el más importante, por la trascendencia que a la fecha ha tenido dentro de las tareas de la SRE.

Desde entonces, se puede decir que el papel de los consulados en Estados Unidos se concentró específicamente en tres grandes rubros. De acuerdo con las expectativas nacionales de una mayor apertura económica, el primero fue el de una verdadera promoción cultural, turística y comercial, mediante el establecimiento de múltiples contactos entre los mexicanos y la población de los Estados donde están representados; así como de la contratación de cabilderos para esos temas (incluyendo las negociaciones del TLCAN). En segundo lugar, dado el creciente éxodo de mexicanos a los Estados Unidos, estuvo el incremento en la tramitación de documentos oficiales a nacionales, para su registro e

<sup>82</sup> Primer Informe de Labores del Secretario de Relaciones Exteriores, Jorge G. Castañeda (correspondiente al primero de diciembre-31 de mayo del año 2001). México, 14 de junio de 2001.

<sup>83</sup> De la Garza, Rodolfo y Velasco, Jesús coordinadores. *México y su interacción...op. cit.* p. 12.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

identidad, por lo que ha puesto en marcha diversos programas de modernización administrativa con nuevo equipo. Y, por último, el hecho de que los funcionarios consulares desarrollaron cada vez más amplia y activamente su labor de protección y asistencia a los connacionales que se encuentran en situaciones desfavorables.

Actualmente, se puede ver que entre algunas de sus tareas más importantes en la materia, los cónsules mexicanos trabajan para la recuperación de salarios insolutos de los migrantes trabajadores; la obtención de indemnizaciones; la repatriación de enfermos, indigentes y menores; la localización de familiares; y el auxilio en el intercambio de prisioneros mexicanos en el marco de los tratados en vigor. Además, asesoran legalmente a sus connacionales en asuntos de carácter especial, tales como violaciones graves de derechos humanos, y sobre todo, en aquellas situaciones que podrían conllevar a la imposición de la pena capital. Así como, asistir en la representación de los mexicanos que estén imposibilitados o ausentes para hacer valer personalmente sus derechos, como en casos de sucesiones, demandas civiles y custodia de menores, sin contar que intervienen para atender otros asuntos no especificados o realizar determinadas gestiones, tales como la obtención de documentos oficiales mexicanos o estadounidenses.

De ahí que, en la última década del siglo XX, la misión consular mexicana haya tomado mayor relevancia, sobre todo a partir de la apertura y activismo político que reconsideró el gobierno para llevar a cabo su actuación en el nuevo contexto internacional. La participación de las oficinas consulares en materia de protección ha sido tal, que existe la percepción de que las dos primeras funciones antes citadas, han pasado con frecuencia en los últimos años a un "relativo" segundo término, sobre las propias labores de protección con las que la figura del cónsul mexicano adquiere su dimensión real. Ello, primordialmente para encarar las

problemáticas que enfrentan los migrantes en los Estados Unidos y porque, hasta hace poco, todavía se consideraba que los funcionarios consulares eran meros representantes de oficina. Un ejemplo claro de su activación renovada fue durante la década de los años noventa, cuando los representantes mexicanos consiguieron -no obstante que así lo reconoce la Convención de Viena-, que la novena corte de Apelaciones de California con sede en San Francisco, determinara la obligación de las autoridades de notificar a los consulados mexicanos cuando un connacional ha sido detenido.

Con esto se confirma el procedimiento de notificación consular bajo un precedente legal y también se avanza en las tareas de protección, pues ahora ésta igual se encarga de dar seguimiento a las propuestas de ley. Otro de los logros importantes a últimas fechas es que Texas se convirtió en el primer Estado de la Unión Americana en permitir que jóvenes indocumentados cursen estudios universitarios, con lo que se podrá beneficiar a más de 3 mil migrantes que actualmente se encuentran en el último año de preparatoria. La ley que posibilita dicho acceso fue impulsada por Domingo García, legislador de Texas e hijo de un indocumentado originario de Coahuila, lo que prueba la fuerza que puede llegar a tener la etnicidad dentro de las políticas públicas de ese país. Sobre esta iniciativa, el siguiente paso en la defensa de los migrantes indocumentados es lograr que no necesiten comprobar su residencia legal para recibir servicios de salud y educación básica.

Así es como, hoy, su nuevo papel en el sistema estadounidense ha permitido a los cónsules constituirse en una clase de "embajadores regionales", ya que la actual configuración de sus estrategias está orientada a incrementar su grado de representatividad política ante las autoridades de los países donde se encuentren sus connacionales, una función exclusiva de la Embajada. Finalmente, como extensión de la

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Secretaría de Relaciones Exteriores, el papel fundamental de los consulados es el de vigilar y proteger los derechos e intereses de sus nacionales ante las autoridades del país en donde se encuentren, mediante acciones de orientación, asistencia y defensoría jurídica. En ese sentido, la actividad consular mexicana evidentemente experimentó cierto auge durante las repatriaciones del periodo de la Gran Depresión por parte de los Estados Unidos en los años treinta. De igual forma con la observancia de cabal cumplimiento de éste frente al programa de trabajadores migrantes "Bracero", con el fin de evitar malos tratos y el incumplimiento de los términos contractuales pactados entre los mexicanos y los patrones estadounidenses.

Actualmente, con el escalonado incremento de mexicanos que residen fuera del territorio nacional, vino además un auge en la demanda de trámites como la expedición de pasaportes, documentos de registro civil; matrícula consular; declaraciones de impuesto; el servicio militar en disponibilidad; así como certificados de residencia y menaje de casa para el caso de los repatriados, que otorgan las oficinas consulares de México en el exterior. De hecho, el pasaporte mexicano se ha convertido en un documento de identidad muy importante con alta credibilidad en el exterior y no sólo un requisito de viaje como en otras épocas. Asimismo, la matrícula consular, que permite incluso en algunos estados de la Unión Americana abrir cuentas bancarias, por lo que ambos documentos son más demandados que antes.

Cabe destacar; además, que a diferencia de otros sistemas consulares más modestos, hasta el 2002 México cuenta con 275 representaciones consulares en el mundo que consisten en: 29 Consulados Generales y 30 de Carrera, 69 Secciones Consulares, 2 Oficinas de Enlace

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Consular y 145 Consulados Honorarios (además de 69 Embajadas). Tan sólo en Estados Unidos se concentran más de 50 oficinas de este tipo.<sup>84</sup>

Evidentemente, en los recientes años, las líneas prioritarias que han delineado la política exterior de los últimos gobiernos mexicanos han hecho de la labor consular una tarea indispensable. Renovada, su actividad se ha dado a conocer efectivamente sobre una mayor diversidad de asuntos de carácter laboral, penal, civil, migratorio y administrativo, incluyendo la coadyuvancia en la demanda de pensiones alimenticias o el traslado de restos de los migrantes con gobiernos locales. Su labor de protección y asistencia significa ahora: visitar personalmente y estar al pendiente de los que están detenidos, presos, hospitalizados, o de otra forma en desgracia o indigencia, para ofrecerles el auxilio de la representación.

Sin embargo, la necesidad de mayores recursos humanos y materiales para su atención, todavía no ha podido ser resuelta, pues constantemente se conoce de la inconformidad por la "ineficacia" en consulados mexicanos. Por ejemplo, los de California, en San Francisco y San José reportan escaso personal y equipo obsoleto ante el incremento de la demanda por matrículas consulares en más de un 150%. El consulado de San Francisco no cuenta con el personal suficiente (cuatro empleados y una cónsul) para atender a un promedio de entre 250 y 300 personas que acuden diariamente por ese trámite; así también el de San José tiene a penas nueve empleados oficiales que atienden a un promedio de 700 personas diariamente.<sup>85</sup>

Aunque, por otro lado, recientemente se anunció que en fechas próximas contarán con equipo moderno para emitir las matrículas

---

<sup>84</sup> Véase estructura red consular mexicana en <http://www.sre.gob.mx/>

<sup>85</sup> Martínez, Araceli. "Crece Inconformidad por Ineficacia en consulados mexicanos de California" El Universal. México. 15 de enero de 2002. p. 3, Secc. Nación.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

consulares digitalizadas y se presume que el mismo proceso se seguirá para los pasaportes. No obstante, es el sentir de muchos cónsules la imposibilidad de atender a tiempo y oportunamente todos los casos en los que los mexicanos se ven involucrado, sin contar la burocracia en los servicios administrativos que ofrecen.

La protección a nacionales, por parte de las autoridades mexicanas, actualmente se atiende sólo entre un 3% y 4% de los casos que se presentan, lo que permite entender la crisis que enfrentan actualmente los consulados mexicanos al verse inhabilitados para desempeñar en todos los casos satisfactoriamente su tarea.<sup>86</sup> No obstante las carencias que enfrentan para el desarrollo de sus tareas, han sido los mismos retos que enfrentan para atender eficazmente los asuntos de protección lo que ha contribuido a elevar en los cónsules su calidad de funcionario público, ya que desde hace unos años éste dejó de ser meramente institucional para adquirir un verdadero valor humano y solidario al asistir a quienes se encuentran en situaciones difíciles y comparten con él lazos de nacionalidad.

### *3.1.2. La red descentralizada de la SRE: delegaciones estatales y oficinas municipales de enlace*

Reconsiderar -en diversos momentos de su historia- la organización administrativa de la SRE para hacerla más eficiente, ha traído consigo un reforzamiento al sistema federal descentralizado de la administración pública en México. Los primeros intentos de descentralización al interior

<sup>86</sup> Vargas, Rosa Elvira. "La Protección de México a Migrantes es limitada" La Jornada, mayo 21 de 2001. Véase también *Informe sobre Asuntos Consulares* en <http://www.sre.gob.mx/>

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

del territorio nacional estuvieron motivados por el objetivo de aligerar los procedimientos de expedición de pasaportes y otros trámites similares principalmente administrativos, que se concentraban exclusivamente en la capital del país.

El proceso inició territorialmente con la zona metropolitana, desde 1979, cuando se inauguró la primera delegación urbana de pasaportes (en la Delegación política Gustavo A. Madero del Distrito Federal) y en los últimos meses de ese mismo año se abrió la segunda (en la delegación Miguel Hidalgo). Para 1980, se instalaron dos delegaciones urbanas más y en ese mismo año se inauguró finalmente la primer delegación foránea de pasaportes en Hermosillo, Sonora.<sup>87</sup>

A partir de entonces, la red descentralizada de la SRE creció considerablemente durante la década de los años ochenta y, al término del siglo XX, prácticamente toda la República Mexicana contaba con por lo menos una delegación de esta Secretaría. Hasta el 2000, la red de delegaciones se componía por cuatro direcciones regionales; 34 delegaciones estatales; nueve delegaciones metropolitanas y más de 150 oficinas municipales de enlace, de las cuales se ha programado el cierre gradual, en virtud de nuevos mecanismos y procedimientos de operación administrativa que tienden -en nuestra visión- a frenar la descentralización de los servicios.

Desde entonces, la competencia de las delegaciones quedó establecida en el Reglamento Interno de la Secretaría y se refiere principalmente a la normatividad de pasaportes, así como a la coordinación de todas las oficinas a su cargo; con autoridades federales, estatales y municipales y en general con las organizaciones regionales y locales de la administración pública federal, así como los sectores social y privado, a efecto de optimizar el cumplimiento de las funciones que se les

---

<sup>87</sup> <http://www.sre.gob.mx/historia>

confieren. Hoy, éstas han quedado supeditadas a la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares.<sup>88</sup>

Están facultadas además para coadyuvar, en coordinación con las unidades administrativas de la Secretaría y representaciones de México en el exterior, a una mayor desconcentración de las relaciones internacionales del país, permitiendo extender la actuación diplomática y consular desde diferentes puntos de la nación al mismo tiempo, a través de la Dirección General de Delegaciones a la que pertenece directamente. Esta última se encarga de conducir y coordinar a las delegaciones de la Secretaría en el DF y en las entidades federativas; por consiguiente, una de sus actividades fundamentales es promover la simplificación administrativa hacia las delegaciones, además de facilitar las relaciones institucionales con las autoridades locales y municipales correspondientes.<sup>89</sup>

Ello refuerza el aspecto que referíamos en nuestro capítulo anterior, cuando tratábamos de la nueva relación bilateral que existe entre México y los Estados Unidos, donde a diferencia de otras épocas la mayoría de los contactos e intercambios que se dan hoy entre ambas sociedades no pasa forzosamente por las sedes centrales de sus gobiernos (Washington o Ciudad de México). Con esto se ha permitido desahogar con más facilidad y menos formulismo los asuntos que los involucran en todas las materias de la agenda compartida. Por tanto, es notable que el propio aspecto de la diversificación de la Secretaría, al permitir a las delegaciones foráneas o estatales atender cualquier interés del país en el exterior, significa una importante contribución a la práctica de la desconcentración de la administración pública federal mexicana en general y al desarrollo de una política exterior más activa a favor de los intereses nacionales.

---

<sup>88</sup> Véase Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Cap. VI., Art. 21.

<sup>89</sup> Guerrero, Omar. *Historia de la ... op. cit.* p. 381.

En ese mismo orden, se concentran también las Oficinas Municipales de Enlace, con las que de igual forma se puede atender cualquier trámite administrativo y de documentación que le corresponda a la Secretaría de Relaciones Exteriores. Más importante aún, éstas facilitan -entre otras cosas- los asuntos de protección y localización de personas en el extranjero, pues evidentemente existe un número importante de poblaciones desconocidas para el gobierno federal y sólo de esta manera existe la oportunidad de atender con mayor particularidad los casos. Sin embargo, el trabajo realizado por las oficinas municipales recientemente se ha visto debilitado ante las estrategias de modernización administrativa que maneja la SRE en cuanto al equipo de emisión de documentos oficiales y, en cierto sentido, por la carga presupuestaria que pueden representar éstas para los gobiernos locales, de tal suerte que la propia Secretaría ha decidido cerrarlas progresivamente. Aunque tampoco puede obviarse la posibilidad de que su cierre responde, en parte, al aumento en la carga de trabajo que se generó para la SRE, en cuanto a la producción de documentos y número de casos que demandan protección.

Sobre esta circunstancia, en el 2000, por ejemplo, se calculó la atención de 25 mil casos más de protección, a través de las oficinas locales, lo que llevó a un incremento del 100% respecto a 1999. Actualmente, entre los "Indicadores y Metas de Innovación y Calidad" de la SRE para el 2002 se registra tan sólo un total de 30 oficinas de enlace municipal, que equivale a una quinta parte de la que existieron en origen a lo largo de toda la República.<sup>90</sup>

No obstante, es un hecho que la red y capilaridad de esos servicios al municipio, presupone -en primer instancia- ahorro de tiempo y recursos a quienes solicitan a favor de sus familiares protección en el exterior o la pronta expedición de algún documento y trámite administrativo relativo a

---

<sup>90</sup> <http://www.sre.gob.mx/acerca/normatividad/mision.htm>

la SRE; y, en segunda, que a través de su participación se pretende incorporar un enfoque integral y directo sobre las tareas encomendadas a la misma Secretaría.

### **3.2. Los nuevos protagonistas de la tarea consular mexicana en Estados Unidos**

#### *3.2.1. Órganos y estrategias de política exterior en un nuevo marco institucional de interacción*

Para los responsables directos de la protección consular, la intensidad de su labor implica hoy más que nunca el auxilio de las demás dependencias del gobierno, incluyendo los del orden estatal o local. Por tanto, para cumplir con sus objetivos primordiales, el Servicio Exterior Mexicano ha sido instruido a mantener vigente líneas de coordinación interinstitucional con las autoridades al interior de la República, junto con el exterior. De tal suerte que ahora se ha vuelto indispensable para ellos mantener un programa calendarizado de visitas a presidentes municipales, líderes congresistas, jefes de migración y policiales, entre otros, fuera y dentro del país, a fin de llevar a cabo con éxito el logro de sus objetivos.

Por tanto, es un hecho que junto con la creciente complejidad de la agenda bilateral a la que hacíamos referencia en los apartados anteriores, ha surgido notablemente un factor paralelo muy singular: la multiplicidad de actores en toda negociación entre México y Estados Unidos. A diferencia de otras épocas, hoy es posible encontrar un número significativo de interlocutores en cualquier nivel de la relación; de hecho, antes existía la idea de que ésta se manejaba sólo a través de los titulares de los ejecutivos

(o bien, mediante la Secretaría de Relaciones Exteriores de México y el Departamento de Estado estadounidense).

Los escasos contactos políticos entre esos gobiernos, durante el desarrollo del siglo XX, trajo como consecuencia el desinterés de sus sociedades por participar en los asuntos relativos a su vecindad territorial. Hasta antes de las últimas dos décadas, aparentemente toda la relación bilateral transitaba de forma exclusiva entre dos puntos físicos específicos: Washington y la Ciudad de México (las respectivas capitales de ambos). En realidad, existen antecedentes de que dicha exclusividad siempre fue relativa, pero ciertamente es en estos días cuando más pesan las actuaciones y opiniones de los nuevos actores, ya que para ellos se ha previsto de igual forma un marco de acción consular.

De ahí que otra de las medidas que se entiende tomó el gobierno mexicano para llevar cabo eficazmente la nueva política exterior que definió hacia los Estados Unidos fue la de institucionalizar en todos los ámbitos la relación bilateral. La construcción de un marco legítimo gubernamental, que hasta hace unas décadas no existía en igual dimensión, fue parte esencial de la nueva perspectiva con la que México orienta sus asuntos con los estadounidenses.

A partir del ingreso al GATT y la firma de un acuerdo Marco con los Estados Unidos, en la década de los años ochenta, México inició la era de su apertura comercial insípidamente la de la institucionalización, como un soporte real para la cooperación bilateral pacífica. Así, mediante instrumentos jurídicos específicos, ambos países empezaron a reconocer intereses y compromisos comunes en la región, con la clara visión de que al paso del tiempo sus vínculos son cada vez mayores.

Más tarde, durante el gobierno mexicano de Carlos Salinas, además de la promoción del TLCAN, el proceso de institucionalización consistió en la creación de sistemas formales e informales para intercambiar

información y coordinar las estructuras políticas de los dos gobiernos en el mayor número de niveles posibles. Fue notable entonces la iniciativa mexicana por establecer acciones novedosas para temas como migración y narcotráfico. Hasta ahora, en ese sentido se han logrado establecer ya once mecanismos de enlace fronterizo, coordinados por los cónsules. Con su auxilio, periódicamente se convoca en ambos lados de la frontera a las contrapartes de alcaldes, gobernadores y secretarías del gobierno federal, con la finalidad de atender la agenda bilateral local de esa zona y facilitar la resolución de los asuntos fronterizos más inmediatos.

En los últimos años del siglo XX, con el gobierno de Ernesto Zedillo, también se ampliaron mecanismos de comunicación entre los consulados y las oficinas del servicio de migración al interior de los Estados Unidos, para agilizar los trámites y demás asuntos relativos a las repatriaciones de migrantes. Para ello, se estableció oficialmente el Grupo de Alto Nivel sobre Migración, con el que se busca aprovechar las sinergias que existen en ambos países, a fin de hacer posibles los objetivos básicos de protección. En otras palabras, la finalidad del gobierno mexicano es desde entonces encauzar la relación bilateral a través de normas y procedimientos oficiales que permitan desahogar de forma particular cada elemento de la agenda bilateral, sin contaminar el resto y con un marco de acción reconocido y legítimo para ambos.

Así, se han incrementado también las conferencias y reuniones de trabajo, donde se hace explícita la necesidad de cooperar bilateralmente en asuntos de interés nacional y se pueda comprometer en cierta forma la voluntad política de los Estados Unidos. Con ello, la diplomacia mexicana atiende y desactiva en niveles menos complejos cualquier conflicto que atente la relación cooperativa que promueve con aquél país y evita que cualquier diferencia en uno de los campos o temas de negociación limite las negociaciones efectivas en otro.

Bajo ese esquema, también se han creado los grupos de contacto y comisiones especiales (como la Comisión Internacional y Límites de Agua o la especial para las disputas propias del TLCAN o sobre las drogas). De tal suerte que en los mecanismos "especializados", participan expertos de determinado asunto y en los conocidos como grupos *ad hoc*, se incluye categóricamente la participación de funcionarios de gobierno de ambos Estados, tal como opera la Comisión Binacional.

En suma, podemos decir que actualmente se han creado una gran variedad de mecanismos para cada tema de la agenda bilateral y que, a diferencia de otras relaciones entre países con incompatibilidad en sus niveles de desarrollo, México ha innovado al concentrar con los Estados Unidos múltiples instrumentos de cooperación que ese país no mantiene con ningún otro de forma tan singular y compleja a la vez. Pero, más importante aún, es reconocer que la trascendencia de institucionalizar la relación radica en la garantía que ofrece sobre el avance de cualquier negociación.

Así, pese a los cambios políticos en el ejecutivo federal o eventos nacionales en cualquiera de estos países, difícilmente un tema de la agenda podría replegarse de cierto adelanto una vez puesto en la mesa, como puede ser el caso de los acuerdo migratorios que promueve en nuestros días el presidente mexicano Vicente Fox. La estrategia funciona, por tanto, en el sentido de que no ha desmejorado los ánimos del nuevo curso que ha tomado la relación desde la década pasada y que, además, no sólo evita contaminar un tipo de problema con otro, sino que evidentemente lo condiciona a no retroceder en pos de un mejor entendimiento bilateral. El más claro ejemplo de ello ha sido el TLCAN, que institucionalmente ha sido puesto a prueba en más de una ocasión, por cuanto a su eficacia y permanencia sobre los vaivenes políticos y económicos que en los últimos ocho años han rodeado a la relación.

Desde entonces, nuevos foros para la discusión de temas específicos, también han involucrado de manera especial actores no gubernamentales de ambos Estados, que han activado otra parte de la estructura bilateral. Por ejemplo, en 1993 se convocó a la primera Conferencia sobre Infraestructura Fronteriza en San Antonio, Texas, que congregó a cientos de participantes de los sectores privado y público. A partir de entonces se han ampliado considerablemente los contactos entre los inversionistas, empresarios y entidades públicas de los dos países involucrados en el desarrollo de una mayor infraestructura para la región fronteriza.

Así también, miembros estadounidenses y mexicanos de la Comisión Internacional de Límites y Aguas se han reunido recurrentemente a fin de desahogar el problema en los mejores términos e incrementar los esfuerzos de cooperación binacional en torno a la escasez del agua en la región fronteriza. Así surgió por ejemplo el proyecto denominado "Frontera XXI", como un foro que permite la convergencia de los organismos federales de Estados Unidos y México, encargados de la ordenación del medio ambiente y de los recursos naturales en la zona. Los organismos estadounidenses que han participado son la EPA y los departamentos del Interior, Agricultura y Salud y Servicios Humanos, que han formado un equipo con la Secretaría para el Medio Ambiente y Recursos Naturales de México. Finalmente, éste constituye un claro ejemplo de la coordinación interinstitucional que ha surgido entre ambos países en un tema en extremo complicado.

Asimismo, una convergencia de factores, que van desde la reforma de la regulación energética hasta las consideraciones ambientales y el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte, apuntan como referíamos al principio de este capítulo a un mercado energético en América del Norte. En seguimiento, se creó un grupo de trabajo trilateral organizado por el ministro canadiense de Recursos Naturales y los titulares de la Secretaría

de Energía en México y el de Asuntos Energéticos en Estados Unidos, durante la conferencia ministerial de la Quinta Iniciativa Hemisférica sobre Energía, celebrada en marzo de 2001.

Uno más de los mecanismos exitosos que mencionábamos del orden del gobierno federal es la Comisión Binacional, que se mantiene como un foro único que permite los intercambios regulares a nivel ministerial en una amplia gama de temas que son determinantes en la relación bilateral, como los de agricultura, asuntos fronterizos, ciencia y tecnología, educación y asuntos culturales, energía, medio ambiente, temas financieros, salud, vivienda, trabajo, asuntos legales, migración, comercio, inversiones y transportes, entre otros muchos. Éste se constituye finalmente como ejemplo de los nuevos órganos y estrategias de política exterior en interacción, ya que a través de ella todas las dependencias mexicanas tienen vínculos con sus contrapartes, mediante los nombrados grupos binacionales y sus subgrupos, mismos que son presididos por funcionarios de nivel ministerial.

Además, algunos de los grupos tienen copresidentes de uno o ambos lados y frecuentemente son estos quienes informan a los presidentes a fin de no detener los trabajos bilaterales debido a sus agendas nacionales. De hecho, los trabajos de la Comisión elevaron el número usual de encuentros entre ejecutivos del gobierno federal, para evaluar sus resultados. Entre los más importantes destaca la firma del Memorando de Entendimiento sobre Protección Consular de Nacionales de México y Estados Unidos, durante el mandato de Zedillo, mediante el cual se expresa la voluntad de ambos países por incrementar las acciones coordinadas de protección a favor de los migrantes.

Como resultado, en ese sexenio y durante el periodo de Bill Clinton, los titulares de la Secretaría de Relaciones Exteriores y del Departamento de Estado inusualmente se reunieron un total de diez veces, desde

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

febrero de 1998 a enero del 2000; asimismo, aun cuando las visitas de Estado de Clinton a México se redujeron a sólo dos (en mayo de 1997 y febrero de 1999), Zedillo por su parte realizó un total de cinco visitas oficiales a aquél país.<sup>91</sup>

De igual suerte, como nuevos titulares del ejecutivo, hasta mediados del 2002, el presidente Bush y el presidente Fox habían sostenido ya dos reuniones de trabajo exclusivamente bilateral y una más de carácter trilateral con Canadá, sin contar que en realidad han sido en suma un promedio de ocho veces las que se han reunido en otros foros, desde su simultanea llegada al poder. Aunque en este caso el resultado de las reuniones todavía no es claro, ese hecho ha permitido mantener en la mesa de negociación la posible legalización de un número importante de trabajadores indocumentados.

Podemos considerar preponderante el aspecto de que las reuniones de funcionarios de alto nivel en los últimos años se hayan incrementado considerablemente, toda vez que pocos países fuera del orden de los avanzados, tienen la oportunidad de tener la atención del ejecutivo de los Estados Unidos para conciliar sus intereses nacionales. Por otra parte, destaca la actitud del ejecutivo mexicano, durante los dos últimos sexenios y el que está en curso, sobre el enorme énfasis que ha dado a la labor consular, así como el trabajo desarrollado en conjunto con las comunidades mexicanas establecidas en Estados Unidos, como instrumentos de política exterior en activa participación, que describimos más adelante.

Así también, los poderes legislativo y judicial han reforzado su participación bilateral con los Estados Unidos, al dinamizar enormemente las reuniones de Procuradores Fronterizos, en favor de mayores acciones coordinadas contra el crimen organizado, en conjunto con los grupos *Beta*;

---

<sup>91</sup> <http://www.hemerodigital.unam.mx/ANUIES>

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

asimismo, las Reuniones Interparlamentarias anuales, celebradas entre congresistas de los dos países desde 1961 sin interrupción, reconocieron un nuevo papel al diversificarse las fuerzas políticas en México. En ese sentido, los Congresos se presentan cada vez con más fuerza como órganos importantes en la relación, dado que muchos de los asuntos se han denominado *internésticos* y requieren de prácticas específicas de negociación, como las del cabildeo.

Se puede decir incluso que, en los últimos años, estos asuntos adquieren en el caso de los mexicanos un peso real, tanto en la formación de la opinión política y pública sobre comercio, asuntos laborales, drogas, etc., como en la propia construcción de los marcos legales para su respectiva atención. De ahí que debamos acostumbrarnos desde ahora a lidiar con la necesidad de implementar constantemente estrategias de presión para posicionar con éxito ante ellos los intereses de un asunto bilateral.

Así, adicionalmente a una mayor participación de las diferentes células del ejecutivo federal, los titulares del legislativo han adoptado también un papel cada vez más activo en la práctica de las relaciones internacionales y con especial interés el relativo a los asuntos bilaterales con los Estados Unidos. Enfocados al mejoramiento de las condiciones a las que se enfrentan los migrantes para sobrevivir en aquél país, con mayor constancia vemos la presencia de senadores y diputados mexicanos, en visitas de trabajo en coordinación con sus homólogos, otros órganos de gobierno y hasta organizaciones no gubernamentales. Entre estas últimas destacan acercamientos con el Comité de Servicios Amigos Americanos; Asociación para la Residencia; Ciudadanía Americana (ARCA); Coalición Internacional de Mexicanos en el Exterior (CIME) y con la Coalición de Texas por la Amnistía y Dignidad, con quienes se mantienen en comunicación sobre estrategias de políticas públicas.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Con esa misión, a través de la Comisión de Relaciones Exteriores de América del Norte del Senado de la República, los legisladores mexicanos también visitan puntos donde se conoce de cierta problemática migratoria, buscando con sus giras fortalecer un entendimiento mutuo, a partir de una perspectiva amplia que reconozca, tanto su vinculación con el tema del respeto a los derechos humanos de los migrantes, como el hecho de que se incorpore su dimensión real y las causas socio-económicas que originan este fenómeno.

Para el periodo de la LVIII legislatura, por ejemplo, dicha Comisión quedó integrada proporcionalmente por 15 Senadores: siete del PRI, cinco del PAN, dos del PRD y un Senador del PVEM. Desde la instalación de esta Comisión se acordó invitar a todos sus eventos al Presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores, América Latina y Presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores y Organismos Internacionales, con el objetivo de que en ella participen y converjan un mayor número de visiones. Se puede decir que dicha composición permite que éste sea sobre todo un consejo plural en el cual se diseñe, con mayor realismo, la forma más efectiva de llevar la política exterior del país. El trabajo de la Comisión se basa en analizar la política exterior desarrollada por el Poder Ejecutivo, así como establecer criterios comunes de toma de decisión para los asuntos turnados a las Comisiones regionales o temáticas; así como representar y dar seguimiento a la participación del Senado de la República en los foros multilaterales permanentes. Además, no sólo se participa en las sesiones plenarias, sino que paralelamente se sostienen reuniones bilaterales con las delegaciones de otros países asistentes; la información generada en estas reuniones se transmite a la Comisión regional correspondiente.

Pero, ciertamente, su función interinstitucional más efectiva tiene que ver con la de conducir coordinadamente la relación con la Comisión de

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados y estar a su vez en comunicación continua con la Secretaría de Relaciones Exteriores, así como con el cuerpo diplomático acreditado en nuestro país. Cabe recordar que éste tiene la misión de aprobar y dictaminar en Comisiones Unidas los nombramientos de agentes diplomáticos de embajadores y cónsules generales, así como asuntos de la agenda internacional que trasciendan fronteras y marcos de organismos internacionales, además de seguimiento a los acontecimientos relevantes en esta materia.

Así también, se ha concentrado mayor dinamismo para las reuniones Interparlamentarias, que ha permitido a los diputados federales entrevistarse con homólogos de mayor peso en el Congreso estadounidense y quienes antes no atendían su compromiso bilateral tan formalmente como ahora. En su nuevo papel, ha dado origen a mecanismos de coordinación al interior de la administración pública federal, por lo que recientemente se creó la Dirección General de Enlace Político dentro de la SRE, que tiene la finalidad de atender las solicitudes y requerimientos del Poder Legislativo. Ésta deberá, además, informarle y difundir el contenido y estrategia de la política exterior de México; promover para ellos los contactos necesarios que permitan identificar a diversas organizaciones de la sociedad civil involucradas en los diferentes temas de la política exterior del país; proporcionarles asesoría en la materia y dar seguimiento a las disposiciones legislativas.<sup>92</sup>

De igual modo, para un diálogo directo con los representantes mexicanos en el exterior, desde ahora, la Reunión Anual de Embajadores y Cónsules de México establece paneles académicos y empresariales, entre los que toman parte distinguidos analistas, investigadores y hombres de negocios, para exponer puntos de vista objetivos sobre la situación del país

---

<sup>92</sup> Véase Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Cap. VI., Art. 16

y donde además participan diversos secretarios de Despacho y miembros del Legislativo.

En fin, otros diversos mecanismos de concertación bilateral también fueron eficazmente instaurados en los niveles del gobierno estatal y local, para dar vida así a las conferencias de Gobernadores Fronterizos; las de Alcaldes Fronterizos y las de los Gobernadores del Golfo. En la nueva era de la relación bilateral existe, por tanto, mayor participación de los gobernadores y progresivamente de los alcaldes, quienes mantienen su propio calendario de giras al extranjero y sus muy exclusivas agendas bilaterales. Ahora, éstos son frecuentemente recibidos en los Estados Unidos como elementos importantes de la vida política y en actos oficiales con sus contrapartes. Novedosamente, la dinámica internacional en la que ahora se desarrollan los ha llevado inclusive a crear órganos especializados, como los del gobierno federal de fomento e inversión o de apoyo a connacionales emigrados, con quienes también han impulsado mecanismos de diálogo directo al asumir tareas de protección consular.

En síntesis, la importancia de mantener comunicación y coordinación activa entre las diversas instituciones mexicanas y sus contrapartes, sugiere que en su ausencia –esto es, con la descoordinación– se suma un factor más de desprotección a los migrantes indocumentados, tanto en sus garantías como en lo referente a su integridad física, ante los riesgos de atravesar por zonas inhóspitas la frontera. La gravedad es clara cuando las cifras estadísticas registran que, por ejemplo, tan sólo en el primer semestre de 2001, en su intento por llegar a Estados Unidos, hubo la muerte en promedio de un mexicano diario.<sup>93</sup> De ahí que la actividad consular signifique cada vez más una prioridad en la política del gobierno mexicano.

---

<sup>93</sup> "Migración, fenómeno con varias aristas" en *El Universal*. México, 12 de agosto de 2001 Primera plana, p. 1.

### 3.2.2. *El rol de los gobiernos estatales y municipales*

Con la estrategia mexicana tendiente al acercamiento bilateral, oficialmente apenas de unos cuantos años para acá se consiguió reunir, además de los responsables directos de la política exterior, al resto de los miembros del gabinete presidencial; gobernadores, alcaldes, funcionarios de desarrollo local y líderes empresariales; así como a otros actores privados y organismos no gubernamentales con presencia en ambos lados de la frontera, quienes al abordar frecuentemente un tema en común diversifican enormemente el contacto bilateral tradicional.

Gran parte de este nuevo aspecto en la relación, se debe a que el éxodo de mexicanos abarca casi al total de los más de 2440 municipios que existen en México; de hecho, apenas menos de cien de ellos no presenta algún grado de contacto con los Estados Unidos (ya sea a través de la recepción de remesas o por la presencia de migrantes familiares en Estados Unidos). De acuerdo con los índices del CONAPO, más de la mitad de los municipios de Aguascalientes (73%), Durango (59%), Guanajuato (59%), Jalisco (65%), Michoacán (63%) y Zacatecas (72%) registran una intensidad alta o muy alta. Los municipios del sur del Estado de México y Morelos, el norte de Guerrero, el sureste de Puebla y la zona de la Mixteca (Oaxaca, Guerrero y Puebla), presentan incluso una intensidad migratoria tan alta como la región ya tradicional.<sup>94</sup>

Evidentemente, el fenómeno ha variado incluso en cuanto a la composición de su población y no es más privativo de las áreas rurales, ni de localidades urbanas pequeñas de las diversas regiones del país, sino que se advierte también en las ciudades intermedias y grandes del país.

<sup>94</sup> Consejo Nacional de Población. *Migración internacional Migrantes mexicanos en Estados Unidos*. Año 5, núm. 15, CONAPO, México, 2001.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

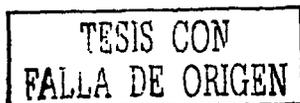
Así, poco menos de uno de cada nueve hogares ubicado en localidades pequeñas cuenta con miembros que tienen antecedentes migratorios en Estados Unidos, mientras que uno de cada diez es la cifra promedio de los localizados en las ciudades. Se estima, por tanto, que arriba de un millón de ellos (de los 23 millones de hogares mexicanos que existen), reciben directamente remesas de familiares en el extranjero.

Para los que se benefician con este flujo de dinero, el promedio anual de ingreso por concepto de remesas ascendió a poco más de 3 mil pesos; en los hogares rurales este promedio fue de alrededor de 2 mil dólares, y en los no rurales fue levemente inferior a los 3 mil 800 dólares. Ese mismo ingreso implica un volumen muy considerable de recursos económicos, superior a los 17 millones de dólares por día. Entre 1992 y 2000 el número de hogares receptores de remesas aumentó 90%, de forma que en el 2000 al menos uno de cada veinte hogares del país recibió transferencias monetarias del extranjero. La mayor incidencia de este fenómeno se haya en las localidades con menos de 2 500 habitantes, donde efectivamente uno de cada diez hogares recibió recursos por esta vía.<sup>95</sup>

Significativamente, en los últimos años, el flujo de divisas que originan las remesas en México ha crecido a tal magnitud que mientras en 1995 éste fue el cuarto país receptor neto de divisas (por ese concepto) a nivel mundial, en 1999 ocupaba ya el segundo lugar (con 5.9 millones de dólares) y en el 2001 alcanzó finalmente la cifra de ocho mil 900 millones de dólares al año. No es nuevo entonces el hecho de que frecuentemente el monto de las remesas supere en cantidad a los ingresos que genera el turismo. Además, en nuestros días, éstas representan más de una cuarta parte de la inversión extranjera directa.<sup>96</sup>

<sup>95</sup> Véase [http://www.conapo.gob.mx/migracion\\_int/principal.html](http://www.conapo.gob.mx/migracion_int/principal.html)

<sup>96</sup> Véase [http://www.conapo.gob.mx/migracion\\_int/remesas](http://www.conapo.gob.mx/migracion_int/remesas)



El CONAPO estima que en el año 2001, las remesas representaron 70% del total de las exportaciones de petróleo, con ello sobrepasó en 36 puntos porcentuales a los ingresos por turismo y representó 26 por ciento de la inversión extranjera directa total. Es obvio, entonces, que el cuantioso flujo de remesas tiene una innegable importancia para la economía nacional y que su impacto más significativo se registre en el ámbito regional y local de donde emigran los nacionales. Aún cuando, las remesas que reciben los hogares mexicanos de los migrantes en Estados Unidos tienen como destino un espacio más o menos acotado del territorio nacional.

Por ejemplo, las regiones de emigración tradicional y norte son las que reciben la mayor parte (más de 64%) del flujo total de remesas. Un poco más de 53 por ciento de las remesas transferidas por los migrantes tuvieron como destino la región tradicional y alrededor de diez por ciento la región norte. No obstante, se estima que Michoacán, la entidad que mayores recursos recibe por esta vía, absorbió poco más de 1 400 millones de dólares por remesas en 2001, en tanto que Zacatecas, décimo primer lugar en este rubro, obtuvo apenas alrededor de 277 millones.

Se reporta un incremento del 42% de la cantidad de dólares que enviaron al país los mexicanos que viven en Estados Unidos registrado en el orden de los dos mil millones en los primeros meses de 2002, con relación a los del año anterior, que en el mismo periodo de enero, febrero y marzo fue en promedio de 1.3 mil millones. Por este esquema, en el 2002 se consiguió un monto de más de 7 millones de dólares para Zacatecas, dado que la comunidad zacatecana en Estados Unidos decidió invertir 1.7 millones de dólares, y los gobiernos federal y estatal contribuirán otra parte para alcanzar una suma total de casi siete millones de dólares.<sup>97</sup>

---

<sup>97</sup> *Ibidem.*

Se trata pues de un recurso económico básico para el sostenimiento familiar, aunque potencialmente se le considere dinamizador de ciertos sectores de las economías regionales, sobre los bienes de consumo, el comercio y la actividad financiera asociada al flujo de cambio de dólares por pesos, dado que la gran mayoría de quienes reciben esos recursos los gastan en la satisfacción de necesidades básicas, en la adquisición de bienes de consumo duradero o en la compra y mejora de vivienda. Las estadísticas revelan que, en realidad, sólo una pequeña proporción se destina al ahorro o a la inversión productiva de la región. De ahí que, ante un permanente incremento de la cantidad de dólares que ingresan al país por ese concepto, los gobiernos federal, estatal y local, hayan decidido impulsar fehacientemente programas consistentes en alentar la inversión de los paisanos en México.

En ese tenor, desde hace poco más de una década, en varios estados de la República se trabaja en proyectos comúnmente denominados "dos" o "tres por uno", que se refieren a las aportaciones económicas bi o tripartitas y fondos fiduciarios en las que participan los emigrados de la región. La promoción de inversiones con dinero de los migrantes a favor de sus comunidades, por tanto, no es un aspecto completamente nuevo para los gobiernos locales, quienes comprometen la aportación de una cantidad similar a la que el oriundo invierte en ayuda social, centros médicos o educativos, servicios y obras públicas comunitarias.

Este programa lo promueve actualmente a nivel federal el gobierno de Vicente Fox, pero en realidad tuvo su origen en Zacatecas, durante la administración del exgobernador Genaro Borrego (1986-1992), quien aparece como el primer mandatario estatal que trabajó para establecer vínculos estrechos con sus paisanos en Los Ángeles y canalizar recursos, mediante el programa "dos por uno", para obras en su estado. Su interés derivó de la estimación de las remesas en ese estado en 1989, que eran

del orden de los 200 millones de dólares, lo que constituía entonces el doble de su presupuesto anual. Más tarde, en 1993, durante el mandato del gobernador Arturo Romo, el programa continuó con un techo de 500 mil pesos. A partir de entonces, en ocho años, el programa zacatecano se tradujo en 400 proyectos comunitarios.<sup>98</sup>

La "eficacia" del programa ha radicado, en parte, a que los gobiernos estatales se responsabilizan de la supervisión técnica y promueven que los recursos financieros se manejen a través de comités ciudadanos, para la transparencia de su manejo y la seguridad en la institucionalidad del mismo, de ahí su permanencia en las administraciones locales. Entre otros estados que trabajan con ese mecanismo, en Oaxaca se ha puesto en marcha un vivero de magueyes mezcaleros, un sistema de agua potable; equipo médico; talleres culturales; un invernadero de flores, que se montó con 20 mil dólares de remesas y un préstamo del Fondo Nacional Empresarial (FONAES), donde además la Fundación para la Productividad y la Universidad de California en Los Ángeles brindaron apoyo y asesoría.

Así también hay negocios familiares de chocolate, mole, tlayudas y pan, en marcha con el apoyo de la Coalición de Organizaciones Serranas Indígenas Oaxaqueñas (COSIO), con sede en California. Por su parte, la Asociación Internacional de Beneficencia de Talpa, Jalisco inicia un proyecto productivo de grandes dimensiones de siembra de jamaica. Los migrantes michoacanos, por su parte, tienen de cinco a siete obras en curso en cada uno de los 51 municipios de altas migración y marginación, destaca un taller textil donde laboran unas 30 mujeres, y otro taller donde se fabrican fundas de cuero para teléfonos celulares, que emplea a unas 50 personas más.

No obstante, en algunos casos, la propuesta de inversión de los oriundos que se encuentran en el extranjero supera la capacidad

---

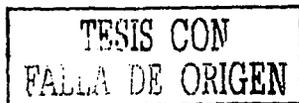
<sup>98</sup> CONAPO. *Migración México-Estados Unidos: opciones de política*. .. op. cit. p. 282.

presupuestaria de los gobiernos locales. Paradójicamente ese es el caso de Zacatecas, donde los migrantes se han convertido además en una fuerza política y económica presente en todas las decisiones de la entidad y donde la mayor parte de los municipios dependen de los recursos de sus paisanos. En el 2002 el techo para el programa Tres por Uno (una parte los migrantes y una cada uno de los gobiernos federal, estatal y municipales, hasta hacer cuatro tantos) es de 75 millones de pesos en total, por lo que actualmente gestionan que sus gobiernos suban el "techo", pues los clubes frecuentemente reúnen más millones de los que les corresponderían.

En relación a las participaciones federales para los estados de mayor expulsión de mano de obra a los Estados Unidos, las remesas enviadas en 1996 se registraron por arriba del 100% en todos los casos (aunque ello no signifique inversión local). Para Jalisco, por ejemplo, en ese mismo año las remesas ascendieron a 5,697 millones de pesos, que representaron el 135.5% en comparación a las aportaciones del presupuesto del gobierno federal; en el caso de Michoacán, las remesas llegaron a 5,085 millones de pesos, equivalen al 240.5%; Guanajuato, donde las remesas fueron 3,379.1 millones de pesos, 128.9% en comparación a las partidas presupuestarias; asimismo, en Zacatecas, sumaron 1,609.2 millones de pesos, resultando 166.2% frente a la aportación del gobierno federal. En el caso de éste último estado, las cifras explican la postura de los zacatecanos frente a los programas del "Tres por Uno".<sup>99</sup>

En fechas recientes, lo migrantes organizados se quejaron de varios aspectos en su trato con los tres niveles de gobierno en México, entre las que destacaron que las prioridades de los clubes no siempre son respetadas; no existe una correcta evaluación de algunos de los proyectos de inversión, mientras que en el caso de otros los presidentes municipales

<sup>99</sup> <http://www.jornada.unam.mx/2001/jul01/010729/mas-tras.html>



casi nunca se responsabilizan o no siempre entregan el dinero que les corresponde, además de que los estados y la Federación demoran la entrega. En su intento por contrarrestar la velocidad con que crecen y se mueven los clubes de oriundos, a fin de que ésta no rebase a los gobiernos locales, se ha llegado a proponer como estrategia para algunos casos que el "Tres por Uno" se convierta en "Cinco por Uno", para que intervengan además recursos de instituciones financieras internacionales y de las propias comunidades beneficiadas.

Por otra parte, el gobierno federal además de llegar tarde en las propuestas para el fomento de inversión de trabajadores migrantes en Estados Unidos, actualmente se enfrenta a la disyuntiva de flexibilizar sus lineamientos para la ejecución de obras o rechazar los recursos de éstos si resulta incapaz de compatibilizar sus proyectos con lo establecido por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). La preferencia del gobierno por construir obras de infraestructura básica ha desechado propuestas para la rehabilitación o construcción de iglesias, lienzos charros y panteones en los lugares de origen de los migrantes.

Este es el caso del programa Iniciativa Ciudadana en Zacatecas (denominado también 3x1), que exige al gobierno federal se respeten las decisiones de los migrantes en cuanto a la inversión de obras en sus comunidades de origen. El programa puesto en marcha desde hace doce años cuestiona la participación del gobierno federal, pues surgió como una iniciativa entre el gobierno local y sus migrantes. En este año, Iniciativa Ciudadana contempla 180 millones de pesos para obras en distintos municipios de su entidad.<sup>100</sup>

La inversión individual o privada de los migrantes, por su parte, ha sido menos recurrente, pues además de las limitaciones burocráticas, económicas y de infraestructura a las que debe enfrentarse en su lugar de

---

<sup>100</sup> Grupo Reforma. "Obstruye Sedesol obras de migrantes". El Reforma. México, 14 de septiembre de 2002, p. 2.

origen, los que realmente tienen posibilidades económicas de iniciar su propio negocio prefieren muchas veces invertir en los Estados Unidos u otro lugar que les reditue mejores ganancias. A fines de 1998, el gobierno de Zacatecas tenía un registro de más de 24 empresas resultado de la inversión privada de migrantes "exitosos": hoteles, maquiladoras de ropa, gasolineras, tortillerías, empresas agropecuarias e incluso empresas muy peculiares (como Mares Tours) dedicadas al transporte de remesas, personas y paquetería.

En este renglón, el gobierno federal también realiza esfuerzos para sacar adelante un proyecto denominado "Adopta una microrregión", que tiene como propósito buscar personas que apoyen el desarrollo de una o varias comunidades con alta densidad migratoria, donde prevalezca como segunda característica un alto grado de marginación. Su prioridad será crear para su población mayores oportunidades de educación, salud, trabajo y economía, comunicaciones, infraestructura y otros, mediante la participación privada de aquellos migrantes que se han convertido en empresarios exitosos dentro de los Estados Unidos.

Bajo ese esquema, recientemente en Puebla se anunció, por un lado, la firma de 14 acuerdos donde autoridades en conjunto con universidades e instituciones privadas apoyarán programas -principalmente en materia de salud- y, por otro, la puesta en marcha de la Comercializadora del Migrante, en Nueva Jersey, a donde los poblanos podrán exportar productos alimentarios (mole poblano, chile jalapeño, tortillas), para ser vendidos en el mercado hispano de Estados Unidos. Ambos proyectos incluyen aportaciones privadas.<sup>101</sup>

La relevancia de fomentar la inversión extranjera queda de manifiesto cuando estudios económicos revelan que durante los años

---

<sup>101</sup> Guarneros Saavedra, Fabiola "Fomentará el gobierno la inversión de paisanos", El Universal, México, Domingo 22 de julio de 2001 Nación, p. 17.

recientes cada dólar que ingresa a México produce un promedio de 2.29 dólares de incremento al PIB nacional y, considerando que la gran cantidad de ellos ingresa vía remesas, es lógico ver a cualquiera de los tres niveles del gobierno mexicano convencido de que la participación económica de los migrantes en el país debe ser mayor y mejor orientada. La empresa evidentemente no resulta fácil, pero su éxito dependerá en buena parte de la conciliación de intereses entre la política exterior que establezca el ejecutivo, las necesidades prioritarias que reconozcan los gobiernos locales y la motivación que reciba el mexicano ausente para voltear su mirada al lugar que dejó en busca de mejores oportunidades.

De hecho, en Estados Unidos, ya existen oficinas de gobiernos estatales para su propia representación ante los oriundos, con lo que evidencian la transformación de las relaciones bilaterales, en el sentido de que éstas se han descentralizado y reconocen oficialmente a otros actores de gobierno, diferentes del federal. Por ejemplo, a través de las casas Hidalgo o Guanajuato, se hace patente la presencia de las entidades federativas en el exterior y representa el más auténtico vínculo y enlace del gobierno local con su gente. A través de ella se proporciona, como se hace en un consulado, asesoría, consejería, consultoría y gestoría a fin de proponer alternativas de solución a sus demandas y requerimientos. Además de esos dos estados de la República Mexicana con oficinas de representación en Estados Unidos están: Baja California; Campeche; Chihuahua; Jalisco; Oaxaca; Puebla y Sonora.

Es decir, la puesta en marcha de una nueva política exterior mexicana, más activa, significó el despliegue descentralizado de las funciones tradicionales del gobierno federal y el surgimiento en otros niveles del gobierno de instituciones con tareas como las consulares y, entre ellas, contamos también las Oficinas Estatales de Apoyo al Migrante (OFAM's), con las que precisamente se pretende favorecer la multiplicación

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

de esfuerzos encaminados a disminuir la adversidad que enfrentan los mexicanos una vez en el exterior.

A partir de entonces, las OFAM's han venido desarrollándose prácticamente desde la segunda mitad de la década de los años noventa, con objetivos muy específicos dentro de la administración estatal, como el fortalecimiento del sentido de pertenencia del migrante a determinada localidad y la promoción de clubes de oriundos en el exterior, entre otros como la inversión conjunta. Su tarea fundamental, por tanto, se ha concentrado en incentivar y mantener la participación de las instituciones y dependencias estatales y locales, en cualquier esfuerzo por estrechar los vínculos de su entidad federativa con el exterior; asegurar además la estrecha coordinación de las iniciativas estatales en materia de atención a oriundos con las directrices establecidas por la SRE en materia de política exterior, ya que en su origen se derivaron en apoyo al PCME; así también, promover la organización de su población emigrada, con objeto de fortalecer la capacidad de gestión y defensa de sus intereses por parte de la comunidad; así como fomentar y establecer contactos con las diferentes autoridades locales donde éstos se concentren.<sup>102</sup>

Desde el interior de la República, éstas oficinas están comprometidas a apoyar la labor de los consulados y de sus abogados consultores en casos especiales de protección que involucran a sus oriundos en Estados Unidos (repatriaciones, brutalidad policiaca, condenados a muerte; desastres naturales, etc); ofrecer además asesoría a los familiares en México en los trámites de repatriación de cadáveres y en los casos que lo ameriten auxiliarlos económicamente para cubrir los gastos; atender y dar cauce a los solicitudes de localización de personas en EUA y otros países también con apoyo de las representaciones consulares de México, entre otros.

---

<sup>102</sup> Véase CONAPO. *Migración México-Estados Unidos: opciones de política...* op. cit. pp. 284- 285.

Cabe destacar que éstas oficinas sólo pueden crearse por acuerdo del ejecutivo estatal, quien bajo esa formalidad las integra oficialmente a su administración y considera para ellas una partida presupuestal por gastos de operación. Las Oficinas de Apoyo al Migrante oriundo definen su propio campo de acción y algunas veces permite para ello el establecimiento de subáreas, que manejan de manera particular los aspectos social, legal y económico de los migrantes del estado al que pertenecen. Los estados que actualmente cuentan con Oficinas de Apoyo al Migrante son Chihuahua, Chiapas, Colima, DF, Durango, México, Guanajuato, Guerrero; Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Queretaro, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas, entre otros.

No obstante los distintos estilos y grados de avance, las OFAM's buscan en general desarrollar y ampliar las relaciones que algunos gobernadores y alcaldes han establecido de manera informal con sus comunidades en el exterior. Apoyan también a aquellas organizaciones locales de cualquier carácter, que mantienen vínculos con el exterior desde antes de la existencia de la propia oficina. De esa manera consigue, por un lado, la canalización de algunos de los asuntos que se le plantean para su mejor solución y, por otro, establece oportunidades para la captación de mayores recursos económicos orientados al desarrollo comunitario y estatal; empero que la mayor parte de esa inversión sea destinada -con la opinión de la comunidad- a gastos de infraestructura o celebraciones comunitarias y, en pocos casos, efectivamente haya favorecido la productividad o el empleo.<sup>103</sup>

En suma, actualmente, existen más de veinte oficinas de este tipo en toda la República, principalmente en los estados en que se ha detectado

<sup>103</sup> De acuerdo con un estudio elaborado por el CONAPO, sólo pocos Estados -como Oaxaca, Jalisco, Guanajuato y Zacatecas- han visto con ello favorecida la creación de fuentes de trabajo y, de hecho, ha sido todavía en una escala muy pequeña. *Ibid.* p. 286.

un importante crecimiento del fenómeno migratorio. El incremento del número de oficinas de ese tipo en el país llevó finalmente a la constitución de una Coordinación Nacional de Oficinas de Apoyo al Migrante (CONOFAM). Ésta contiene a todas las oficinas estatales que se han creado, con la idea de intercambiar casos de éxito y fortalecer la dinámica de la administración pública descentralizada. La Coordinación cuenta con una estructura de trabajo por regiones al interior del territorio nacional, que se dividen en cuatro: la Norte, Sur, Centro y Occidente.<sup>104</sup>

Las entidades que en ella participan se dividen, además, por comisiones específicas, como la del programa de Visas Temporales y de Proyectos Sociales y Remesas; Derechos Humanos; Vinculación con organizaciones internas; Donaciones; Proyectos Productivos; Educación y Salud, entre otras. A la fecha, destacan objetivos del programa de visas temporales, gracias a la coordinación que mantiene con funcionarios de la Embajada de Estados Unidos en México, mediante el cual han hecho posible programas regionales de empleo temporal.

En Zacatecas, por ejemplo, se puso en marcha un programa para mujeres trabajadoras migrantes, quienes fueron contratadas para plazas de camaristas, meseras, ayudantes de cocina, campos de golf y recepción en hoteles de ciudades estadounidenses de Lafri, Nevada y Nueva Jersey. Las visas con las que opera este programa laboral son las llamadas H2A y H2B, para el campo y la industria.<sup>105</sup>

En síntesis, podemos asumir que actualmente en México, los gobiernos locales (estatales y municipales) se posicionan activamente en el contexto internacional, al margen de las relaciones que establezca el ejecutivo federal con el exterior y que con ello se contribuye además,

---

<sup>104</sup> Entrevista de la autora con Lolita Parkinson, titular de la Oficina de Apoyo al Hidalguense en el Extranjero del Gobierno del Estado de Hidalgo, 14 de junio de 2002.

<sup>105</sup> Esparza Elias, Armando. Coordinador regional de la zona norte. *Informe De la Coordinación Nacional de Oficinas de Atención a Migrantes*.

positivamente, a las tareas de materia consular, pues principalmente sirve como medio de difusión para dar efectividad a la protección preventiva, que mantiene como estrategia la SRE. Finalmente, se puede decir que la creación de las Oficinas de Apoyo al Migrante definen la conciencia de las entidades federativas por contribuir en la atención de asuntos que —aún fuera de su competencia formal— no dejan de ser parte de su responsabilidad como gobernantes.

### *3.2.3. Las redes familiares en la acción consular*

Expuestos a los procesos globalizadores y de integración que promueven los mercados internacionales, los individuos han quedado gravitados por los vaivenes de la economía y, en ese contexto, se ven resueltos a crear sus propios mecanismos de supervivencia dentro del orden mundial prevaleciente; donde, por consecuencia, es fácil ver la explosión de fenómenos masivos como la migración, que afecta a todos los Estados donde, independientemente de ellos, interactúan la oferta y demanda de mano de obra. En el caso mexicano dicho fenómeno además se fortalece a través de la red migratoria que sus antecedentes históricos y familiares han construido desde hace más de un siglo y medio.

Esto hace referencia a que, antes de partir, los candidatos mexicanos a migrantes cuentan ya de hecho con un contacto social en los Estados Unidos; alguien quien los espera para iniciarlos de alguna manera en la dinámica de aquél país y que, regularmente, es un miembro de su familia o comunidad. A consecuencia de ese aspecto, tan sólo en la última década del siglo XX, se reconoce el éxodo de unos tres millones de personas, lo que pone en tela de juicio que el asunto pueda ser controlado fácilmente sólo por la voluntad y las políticas unilaterales de los Estados

involucrados. Según el censo de población de 1990, de un total de 248.7 millones de habitantes en Estados Unidos, 9 % eran de origen hispano, de los cuales 5.4% eran de origen mexicano y 4.3 millones (1.7%) habían nacido en México.<sup>106</sup>

Es evidente entonces que las redes sociales facilitan enormemente la migración de los individuos, pues agregan cierta certeza desde su salida en el lugar de origen hasta su inclusión laboral en los Estados Unidos, pasando por el financiamiento del cruce y el apoyo de casa y comida al llegar a su destino final. Sin embargo, en el mismo proceso de intentar la incorporación a una nueva sociedad, los migrantes son inevitablemente víctimas de una variedad de delitos durante su internación a ese país; desde el enfrentamiento de inhumanos controles fronterizos, hasta ataques y abandono por parte de los "coyotes".

Al respecto, las estadísticas advierten con preocupación que, en las últimas décadas, ha aumentado el número de mexicanos lesionados, ahogados en el río o en los canales cercanos a la frontera, insolados, asaltados, ultrajados y asesinados durante el cruce. Se reporta que más de 2 mil personas han muerto en la frontera norte de México, desde que la Patrulla Fronteriza estadounidense decidió establecer en 1994 sus operativos *Portero*, en el área de San Diego-Tijuana; *Guardián* en Arizona y *Río Grande*, en Texas.<sup>107</sup>

Pero, en contradicción a lo que se pudiera esperar, el éxodo voluntario de migrantes mexicanos al norte no sólo continúa, sino además se incrementa considerablemente desde mediados del siglo XX. Por tanto, ahora, ese hecho representa con mayor énfasis un impacto sustancial a sus sociedades y economías, que se mantienen en permanente interacción.

---

<sup>106</sup> Véase Consejo Nacional de Población, *Migración México-Estados Unidos: continuidad y cambio...* op. cit. pp. 13-30.

<sup>107</sup> Figuera Carreño, José. "Cruzar la frontera, sentencia de muerte para los migrantes" *El Universal*, México, 18 de junio de 2002, Secc. Nación, p. 10.

Se sabe que desde hace una década, alrededor de uno de cada diez hogares de México tenía por lo menos un miembro que contaba con antecedentes migratorios relacionados con Estados Unidos. Ese aspecto hace suponer que, la internación a territorio estadounidense y la supervivencia dentro de un sistema hostil, culturalmente diferente al del mexicano, se apoya, fortalece y crece, en gran medida, por la red social en que permanece incluido el migrante y sus predecesores a través de él, como una cadena de interrelación cohesionada, entre otros aspectos, por los valores familiares y culturales. En general, los valores familiares de los latinos, los unen y ayudan a enfrentar por ejemplo, el racismo y la pobreza que encuentran al llegar a Estados Unidos. Además la familia latina suele ser más numerosa y eso arroja una población más joven que contrarresta a la familia anglosajona cada vez más vieja, lo que los hace productivamente necesarios.

En ese sentido, basados en las cifras que se registran del fenómeno, los esfuerzos gubernamentales han resultado poco eficaces para detener efectivamente el problema; quienes presionados por los sectores de la sociedad han gastado inútilmente recursos en estrategias mal orientadas, sobre todo en el caso de los Estados Unidos que incluye únicamente propuestas de acción sobre los controles migratorios en sus fronteras y el orden normativo del mismo (hasta hacerlo más rígido); principalmente, a partir de la década de los años noventa, cuando se promulgaron diversas leyes que, por otra parte, obligan a las autoridades mexicanas a trabajar en el reforzamiento de los mecanismos de protección a connacionales.

Entre el universo normativo antiinmigrante están, por ejemplo, la Ley de Oportunidad de Trabajo y Responsabilidad del Personal (PRWORA, por sus siglas en inglés); la ley Antiterrorista y de Pena de Muerte efectiva (AEDPA, por sus siglas en inglés); y la Ley de Responsabilidad y Reforma a la Inmigración Ilegal del Inmigrante (IIRIRA por sus siglas en inglés), todas

creadas con el fin de disminuir la entrada de inmigrantes ilegales y dificultar su cambio de status migratorio, aunque aparentemente tampoco han sido muy exitosas.<sup>108</sup>

Ahora, debido a las mayores dificultades y altos riesgos que enfrentan para pasar por lugares tradicionales de cruce (Coahuila y Tamaulipas), los mexicanos con frecuencia se ven obligados a buscar rutas alternas, no importando que éstas sean más peligrosas y pongan en riesgo su integridad. Así, mientras la patrulla fronteriza redobló la vigilancia en ciertas zonas de la frontera, los inmigrantes incursionaron por puntos nuevos de cruce --o reutilizaron otros-- en los cuales presumiblemente la probabilidad de éxito de cruzar sin ser detenido es mayor, siempre y cuando se mantenga vivo.

De acuerdo con la Encuesta sobre Migración en la Frontera, los trabajadores migratorios indocumentados reportaron un total de 26 puntos de cruce en 1993-1994, 24 en 1995, y 27 en 1996-1997. En comparación con el periodo 1993-1994, los emigrantes dejaron de cruzar por cuatro localidades e incursionaron por dos nuevas en 1995. A su vez, entre 1995 y 1996-1997 desapareció una y emergieron cuatro puntos de cruce. Asimismo, varias localidades que en 1993 tenían un flujo relativamente reducido de personas devueltas, en 1996-1997 cobraron importancia (Tecate y Mexicali).<sup>109</sup>

Para ello -evidentemente con lo expuesto en este trabajo- el gobierno mexicano ha reforzado su actuación en el plano bilateral, en busca de la colaboración de las autoridades estadounidenses en otros aspectos de la protección, como la repatriación justa y ordenada de los sorprendidos a la hora de cruzar la frontera de manera indocumentada; toda vez que la repatriación anual se incrementó considerablemente en apenas cinco

<sup>108</sup> López, Victor y Uscanga, Carlos coordinadores. *México frente a las grandes...* op. cit. p. 58.

<sup>109</sup> [http://www.conapo.gob.mx/m\\_en\\_cifras/principal.html](http://www.conapo.gob.mx/m_en_cifras/principal.html)

años. Según se registra, en 1995 fueron 853 mil deportados y ya para 1999 eran, en total, un millón 169 mil.<sup>110</sup>

Para contrarrestar esas acciones, en el periodo enero-junio del 2000, 6 mil 346 migrantes en inminente peligro fueron rescatados por los Grupos Betas; un mil 469 personas más con relación a lo señalado en el mismo periodo del año anterior. El mayor número de personas rescatadas ocurrió en la Delegación Regional de Sonora (76.7% del total); la mayor cantidad de migrantes localizados se registró en Tabasco (97.9% del total); en esta última representación también se presentó el mayor número de eventos de asistencia y gestoría jurídica para los migrantes (46.4% del total). La mayor cantidad de migrantes protegidos de conductas delictivas se realizó principalmente en la Representación del INM en Sonora (54.5% del total) y Tamaulipas (29.9% del total). El significativo incremento de migrantes rescatados que registra, se debe a que en el mes de abril se logró un numeroso rescate de migrantes en la zona desértica del corredor Nogales-Agua Prieta.<sup>111</sup>

Ello, no significa por fuerza que, una vez devueltos, los migrantes no intenten nuevamente su objetivo. A pesar del reforzamiento policial de controles fronterizos y los crecientes riesgos que conlleva el cruce no autorizado, los esfuerzos de disuasión de los indocumentados no han resultado del todo exitosos. De acuerdo con los datos disponibles, más de 70% de los indocumentados devueltos en los años recientes declaró tener la intención de llevar a cabo un nuevo intento de cruce en los siete días siguientes al momento de su devolución a territorio mexicano, eligiendo los días, horas o lugares donde presumiblemente la vigilancia es menos estricta. De hecho, esta cifra es superior a la observada en el periodo 1993-1994, cuando 59% de los devueltos respondió en el mismo sentido.

---

<sup>110</sup> *ibídem*.

<sup>111</sup> Reporte de Delegaciones Regionales del INM en <http://www.segob.gob.mx>

Como consecuencia, el tiempo de estancia promedio de los migrantes en las localidades mexicanas de cruce aumentó de 3.1 en 1993-1994 a 3.4 días en 1995 y a casi 4 días en los años más recientes.<sup>112</sup> Por tanto, cuando lo logran, una vez establecidos del otro lado de la frontera también pueden ver limitados sus derechos humanos o laborales, y en otros casos ser objeto de persecuciones y aprehensiones infundadas.

En ese sentido, el estudio binacional sobre migración reconoce que en 1991, dentro de las cárceles estatales en los Estados Unidos, los mexicanos representaban casi la mitad de los nacidos en el extranjero, advirtiendo que éste dato puede reflejar diferencias de tratamiento en el sistema de justicia penal al que se ven sometidos los connacionales y que recurrentemente refieren su origen a aspectos racistas por parte de las autoridades estadounidenses.<sup>113</sup> En ese tenor, el gobierno mexicano debe velar de igual forma por la calidad de defensa de los mexicanos sujetos a un procedimiento judicial o penal, pero requiere que sea el propio migrante o su familiar quienes lo percaten de su necesidad de protección, de ahí la importancia de que estos conozcan su derecho y se mantengan en comunicación con sus autoridades nacionales.

En general, también el gobierno federal de los Estados Unidos tiene organizadas oficinas de defensoría de oficio que agilizan el juicio y regularmente alcanzan un nivel satisfactorio de defensa; pero, en otras áreas del país, las garantías procesales del trabajador mexicano, al considerarlo de alto riesgo, se ven reducidas; negándoseles, por ejemplo, el goce de ciertos privilegios y derechos que otorga la legislación pre y posjuicio, en las diferentes modalidades de la libertad condicional, o bien en el ámbito laboral, sobre disposiciones como riesgos de trabajo, salario

---

<sup>112</sup> [http://www.conapo.gob.mx/m\\_en\\_cifras/principal.html](http://www.conapo.gob.mx/m_en_cifras/principal.html)

<sup>113</sup> CONAPO. *Migración México-Estados Unidos: presente y futuro*. CONAPO-SRE-SEGOB, México 2000, p. 93.

mínimo, higiene y seguridad, a los que son expuestos frecuentemente los indocumentados.

En total, el número de aprehensiones de indocumentados se incrementó de 979 mil en 1994 a 1.6 millones en el 2000, ciertamente como consecuencia de la intensificación de los esfuerzos de la Patrulla Fronteriza y de las estrategias de los propios migrantes; entre 1995 y 2000, los aseguramientos se incrementaron en todos los sectores donde opera la patrulla, excepto en San Diego, El Paso y McAllen, donde al parecer los esfuerzos del Servicio de Inmigración y Naturalización han resultado finalmente exitosos. No obstante, en el primer cuatrimestre de 2001, el número de aprehensiones disminuyó en alrededor de 26% con respecto a los aseguramientos registrados en el mismo periodo de 2000, pero se mantiene un número cercano a los 50 de presos mexicanos con pena de muerte en los Estados Unidos.<sup>114</sup> De ahí que cada caso deba seguirse en lo individual por el cónsul y su personal, a fin de lograr una debida y satisfactoria protección.

Sin embargo, aún necesitados de protección, para los mexicanos establecidos en el exterior, el acercamiento con sus propias representaciones consulares no ha resultado del todo fácil. Por su condición en el extranjero, existen factores de carácter psicológico que frecuentemente inhiben al nacional a denunciar o sustanciar los incidentes o los abusos de los que son objeto en los Estados Unidos. Finalmente, su retraimiento ante las autoridades mexicanas constituye el germen de nuevas estrategias de protección consular, basadas en la redes étnicas o familiares e interregionales que construyen al mantenerse vinculados con sus comunidades de origen desde el exterior. De hecho, con sus acciones cotidianas, los migrantes construyen, amplían y

<sup>114</sup> [http://www.conapo.gob.mx/m\\_en\\_cifras/principal.html](http://www.conapo.gob.mx/m_en_cifras/principal.html) y Aguayo Quezada, Sergio. *México en cifras... op.cit.* p. 166.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

mantienen estructuras que dan sentido a los actos de cruzar fronteras, vivir en hogares binacionales y reproducir híbridos de relaciones sociales sobre su propia identidad.

En ese sentido, los migrantes adquieren, como individuos, la facultad de interactuar entre comunidades de dos Estados nación diferentes; conservan de una forma o de otra lazos estrechos con la de expulsión y la de adopción; con ello, mantienen sus propias prácticas culturales, al tiempo que incorporan selectivamente elementos de la cultura de la sociedad huésped y, de acuerdo con la ascensión y los intereses que mantengan en ambas, las vinculan a su antojo. Ese hecho puede resultar ahora más notorio debido a que la mayor permanencia de los mexicanos en EUA multiplica las posibilidades de intereses y acciones con impacto en dos países a la vez; además, porque a diferencia del pasado, involucra a un mayor número de personas, grupos e instancias gubernamentales e impacta a un universo más amplio de lugares en ambos lados de la frontera, esto en sí es lo que lleva a la conformación de un nuevo tipo de nación ampliada o extraterritorial.

La evolución de este fenómeno ya tradicional en el caso mexicano y su estudio, le ha dado a estos subgrupos sociales el nombre de "comunidades transfronterizas" o "transnacionales". Esto es que, bajo el sentimiento de nacionalidad que lo unen con el país de origen y las políticas de exclusión de aquél donde invariablemente asumen un nuevo estilo de vida, los migrantes experimentan un sentido binacional. Para definir este fenómeno se utiliza el concepto de espacio o campo social transnacional, que permite resaltar el papel del migrante como actor social, que construye campos sociales que cruzan fronteras geográficas, culturales y políticas; involucra asuntos en ambas sociedades y puede

transformarse y transformar las instituciones, formas de organización y relaciones sociales prevalecientes.<sup>115</sup>

La construcción de comunidades transnacionales comienza, entonces, por el migrante individual que mantiene los nexos con su localidad de origen una vez establecido fuera de ella; de ese modo, amplía sus espacios de reproducción, con una serie de relaciones relativas a las redes sociales, las actividades económicas en las que se inserta y los patrones sociales que lo acompañan. Por ello, las variadas organizaciones de los migrantes resultan en el fondo muy importantes para su consolidación como comunidades transnacionales. Estudios del fenómeno en México señalan que a partir de la década de los setenta se registra un incremento considerable en la proliferación de clubes, asociaciones, frentes y federaciones de oriundos de algunos estados expulsores, que responden a una concientización política diferente a la que mantienen como individuos en aquél país.

A través de ellas, mantienen y desarrollan múltiples actividades y relaciones familiares, económicas, organizacionales religiosas y políticas, tanto en las sociedades de origen como en las de asentamiento; muchas incluyen desde el envío de fondos para hacer obras públicas hasta la realización de viajes frecuentes para asistir a las fiestas locales y aun para influir o participar en la política local. Las diferencias que existen entre los tipos de organizaciones dependen de factores tales como su dimensión, nivel socioeconómico y experiencia laboral y política de sus miembros en ambos lados de la frontera, su vulnerabilidad y origen étnico y relaciones.

Sobre este hecho, la Secretaría de Relaciones Exteriores reportaba ya desde 1995 la existencia de 262 organizaciones de distintos tipos, algunas que inclusive han trascendido este nivel y han llegado a conformar

---

<sup>115</sup> CONAPO, *Migración México-Estados Unidos: opciones de... op. cit.* p. 268.

federaciones y hasta confederaciones como es el caso de los zacatecanos.<sup>116</sup>

De ahí que, en últimas fechas, se perciba con mayor énfasis la creciente valorización del fenómeno transnacional en la relación bilateral México-Estados Unidos, debido principalmente a la incidencia que representan en las ventajas de crecimiento o los beneficios que les reporta a los migrantes, sus comunidades, organizaciones y gobiernos, en conjunto; así como, sobre su desarrollo económico y su protección en lo individual.

---

<sup>116</sup> *ibid.* pp. 271-273.

#### **IV. LA PRÁCTICA CONSULAR MEXICANA Y SU PROYECCIÓN EN EL SIGLO XXI.**

##### **4.1. Nuevas prácticas y acciones en materia de protección consular**

###### *4.1.1. La coordinación interinstitucional mexicana*

Parte de la coordinación gubernamental que se da en México se fundamenta mediante la facultad del Presidente de la República de constituir comisiones intersecretariales para el despacho de asuntos en que deban intervenir varias secretarías de Estado y esas comisiones podrán ser temporales o permanentes. Es decir, cualquier autonomía administrativa de los responsables de la administración pública federal, no impide la colaboración conjunta con los demás funcionarios de gobierno.<sup>117</sup> De hecho, para la ejecución de la política exterior del país, se establecen unidades u oficinas administrativas en el extranjero que, en forma general, se determinan como misiones diplomáticas destinadas a desempeñar funciones de tal naturaleza y representaciones consulares, que de igual forma se dedican a ejercer las funciones de su materia que, en definitiva, encuentran necesario trabajar con apoyo de otras dependencias gubernamentales.

Asimismo, las demás dependencias del gobierno mexicano frecuentemente demandan el apoyo de la SRE para dar continuidad a sus tareas específicas donde se ven obligadas a interactuar con el exterior. En ese tenor, actualmente se ha comisionado a personal de la Secretaría de

---

<sup>117</sup> Véase Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y Xiloli Ramírez, Ramón. *Ensayos Jurídicos ... op cit* pp. 11-21.

Relaciones Exteriores para encabezar la labor internacional de diversas dependencias, incluyendo las Secretarías de Gobernación, Economía, Energía y Medio Ambiente y Recursos Naturales, así como la Presidencia de la República. Para el caso de esta última incluso se creó una Consejería Diplomática, la cual brinda apoyo en materia internacional al Jefe del Ejecutivo y en cuanto a la Secretaría de Economía, se decidió dejar bajo su exclusiva responsabilidad el Mecanismo de Cooperación Económica Asia-Pacífico, incluyendo reuniones ministeriales y cumbre.<sup>118</sup> En apoyo, dentro de la estructura organizativa de la SRE se ha establecido, además, una Dirección General de Enlace Político, que funge como vínculo institucional para lograr una adecuada coordinación de la secretaria con las demás dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en los asuntos internacionales del país.

Así, para la atención de los asuntos más importantes que se derivan de la relación bilateral con los Estados Unidos, por ejemplo, la SRE convoca al interior de la República Mexicana, la directa y permanente participación de las demás secretarías del gobierno federal, a través de programas institucionales de acción conjunta, dirigidos a los connacionales en aquél país. Tal es el caso de los programas de *Paisano* o el de *Comunidades Mexicanas en el Exterior*; entre otros más específicos, como el de "*Vete sano, regresa sano*", que se sustenta como estrategia del Plan de Desarrollo Nacional 2000-2006 y tiene la exclusiva finalidad de proteger la salud de la población migrante, a través de información y asistencia sobre la materia, en su lugar de origen y en el lugar de destino. De hecho, las acciones de este último en México se focalizan en 13 entidades federativas y 598 municipios de muy alta marginalidad que son los expulsores de casi el 25% de los migrantes al extranjero,

---

<sup>118</sup> Primer Informe de Labores del Secretario de Relaciones Exteriores, Jorge C. Castañeda (correspondiente al primero de diciembre-31 de mayo del año 2001). México, 14 de junio de 2001.

principalmente en Estados Unidos, donde las acciones están dirigidas a una población de 2.1 millones de personas en sitios específicos que son receptores de migrantes mexicanos -como es el caso de California-, mediante acciones sustantivas y estratégicas de prevención y evaluación.<sup>119</sup>

Por otro lado, sobre el programa Paisano, cuya misión se extiende al coordinar a dependencias de la administración federal con las de las entidades federativas de la República Mexicana, para garantizar la unidad de criterios en algunos asuntos de los que son parte, cabe destacar que, desde su creación en 1989, el ejecutivo federal ha puesto especial interés en su consecutivo fortalecimiento y desde entonces su máximo órgano sigue siendo una comisión integrada por varias secretarías del gobierno central y representantes de otras dependencias de este nivel. Entre ellas, la SEGOB, SRE, SCHP, SEDESOL, SEMARNAT, SCT, SEP, entre otras; además de la PGR y dependencias como la PROFECO, el DIF y el IMSS; cuenta además con 18 comités regionales y locales en la frontera norte, integrados por representantes de las autoridades federales, estatales y municipales de las principales organizaciones privadas y no gubernamentales, que participan en acciones a favor del programa.<sup>120</sup>

De hecho, curiosamente el programa surgió como una respuesta a las presiones de asociaciones de connacionales en Estados Unidos y a instancias de investigadores y políticos mexicanos que evaluaron la problemática del transitado cruce de retorno en la frontera. En 1999, al cumplir diez años, se llevó a cabo un “relanzamiento” del programa, que incluyó acciones tales como garantizar una mayor vigilancia en los puntos de revisión, con la participación observadora de organizaciones y organismos no gubernamentales, además de impulsar un programa

<sup>119</sup> Licona Espino, Nicolás (coordinador de asesores de la Secretaría de Administración y Finanzas de la Secretaría de Salud). “vete sano, regresa sano”, Revista Fundación, octubre 2001, p. 13.

<sup>120</sup> <http://www.segob.gob.mx/principal.html>

permanente de capacitación y sensibilización para los servidores públicos de las diferentes dependencias.

En general, tres aspectos se han impulsado mediante este programa. Uno se relaciona con darle personalmente la bienvenida a los paisanos; el segundo se refiere a fomentar el buen trato de los funcionarios hacia los "paisanos" y el último pretende combatir el contrabando, en el sentido de que este fenómeno genera fuga de capitales y va en contra de la economía de los mexicanos. Bajo ese tenor, la participación de los consulados mexicanos en Estados Unidos ha servido para agilizar los permisos de internación al país y de forma paralela se han evitado las largas filas en los cruces internacionales. Asimismo, el programa se ha concentrado en aumentar la franquicia fiscal para las personas que ingresan por tierra, y la distribución de una nueva cartilla del paisano, que contiene sus derechos, teléfonos útiles y formas de presentar una denuncia, esto tras el reconocimiento de constantes abusos de autoridades mexicanas.

A partir de entonces, se consideró también la participación de los gobiernos estatales interesados por mantener una estrecha vinculación con sus oriundos en Estados Unidos; de ahí que en periodos vacacionales actualmente se encuentren módulos de *Bienvenido Paisano* en las carreteras estatales más importantes del país, sin importar que éstas no conduzcan a la frontera, con lo que se consigue promover por diferentes medios los derechos civiles y humanos de los migrantes mexicanos en Estados Unidos. Con ese mismo propósito, recientemente se presentó el proyecto "De paisano a paisano" que se difundirá por Internet para interactuar con los connacionales en otros países, aunque es cuestionable el número de migrantes que podrán tener acceso a ese sistema de información. No obstante, el programa también se difundirá en la radio hispana de Estados Unidos y pretende con ello orientar a la población mexicana sobre como conducirse en aquél país para no tener problemas

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

con la ley; se les aconsejará sobre leyes de migración y acerca de cómo hacer valer sus derechos al regresar a México, ya sea de vacaciones o de forma definitiva.

Entre otros aspectos más significativos del programa están también las acciones que ha realizado conjuntamente personal de la Policía Federal Preventiva, Instituto Nacional de Migración y secretarías de la Defensa Nacional y de Relaciones Exteriores, para alertar a los migrantes sobre el peligro de cruzar sitios de alto riesgo como zonas despobladas, desérticas, montañosas o ríos y canales. De ahí que –según un reporte de la SRE–, en la región fronteriza norte se registraron durante el primer semestre del 2002, 167 fallecimientos de indocumentados, de los cuales 117 eran mexicanos, hasta antes de intensificar el trabajo coordinado, en el mismo periodo correspondiente al 2001 habían muerto en esas circunstancias 210 connacionales y en el 2000 la cifra había sido de 283. Es decir, la puesta en marcha de programas que involucran acciones coordinadas de las diferentes dependencias del gobierno, con inclusión de los niveles estatal y municipal, evidentemente han contribuido a disminuir el número de casos en que mexicanos migrantes se enfrentan a situaciones difíciles, pues igualmente se registra que durante 1999, sobre los asuntos de protección, se había notado ya un incremento del 178% para casos de fallecimientos de mexicanos que intentaron ingresar sin documentación a los Estados Unidos y 123% para casos de personas que estuvieron a punto de perder la vida.<sup>121</sup>

Otro ejemplo de la relevancia que ha adquirido en México la coordinación interinstitucional a favor de sus connacionales es el Programa para las Comunidades Mexicanas en el Exterior (PCME), que tuvo su inicio en 1990, con la creación de una oficina dentro de la SRE

---

<sup>121</sup> SRE "Disminuye el número de mexicanos muertos al intentar cruzar la frontera con Estados Unidos" Comunicado de prensa Núm. 150/02 Tlatelolco, D.F., 4 de julio de 2002.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

dedicada exclusivamente a las relaciones con todos los mexicanos en Estados Unidos. Su permanencia desde hace más de una década radica en la sintonía con la que se han emprendido diversas acciones a favor de los migrantes en el área de educación, salud, deportes y cultura. En la actualidad, se ha convertido incluso en una de las herramientas que permite acercar anticipadamente respuestas planeadas y específicas a ese sector de la población, principalmente en materia de protección. Gracias a su éxito, con el tiempo, ésta dejó de ser una simple oficina dentro de la estructura administrativa de la SRE y ahora cuenta además con un área de asuntos comunitarios; de difusión; así como de promoción y acercamiento a líderes para protección preventiva, entre otras.

Finalmente el programa se constituyó como Dirección General de Comunidades Mexicanas en el Exterior y Enlace Estatal, y es, por tanto, una unidad de promociones y coordinación que funciona como centro de operaciones de otras secretarías, organismos descentralizados, así como gobiernos estatales y municipales que presentan un éxodo importante de población. La enorme concentración de mexicanos en Estados Unidos explica por qué hasta ahora opera exclusivamente en ese país, pues de hecho actúa a través de las representaciones consulares y el Instituto de México, en materia de atención a comunidades mexicanas.

Como parte de la coordinación que se da mediante este mecanismo cabe resaltar el hecho de que los institutos culturales mexicanos son gobernados por mesas directivas integradas por miembros prominentes de la comunidad mexicano americana, a pesar de que la gran mayoría haya sido creada a iniciativa del PCME y, por tanto, se constituyen como organizaciones sin fines de lucro, para recaudar así con facilidad recursos

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

económicos que nos los lleve a depender del presupuesto federal en obras y acciones destinadas a su comunidad.<sup>122</sup>

Asimismo, los responsables mexicanos del programa, se coordinan con las instituciones estadounidenses llamadas de base y no necesariamente con altos funcionarios de Estado; por el contrario, trabaja directamente con distritos escolares, organizaciones de salud, educativas, organizaciones no gubernamentales y desde luego con las propias organizaciones de mexicanos residentes en aquél país, a las que frecuentemente él mismo agrupa y promueve.

Por último, funge también como enlace y representación de la Secretaría ante las instituciones públicas y privadas que se ocupen del tema migratorio-consular, e interviene de manera concertada con las mismas en la negociación, ejecución y supervisión de programas dirigidos a las comunidades mexicanas en el exterior; incluyendo acciones de protección consular y preventiva.<sup>123</sup>

De igual forma, otras acciones en el plano bilateral -entre México y Estados Unidos-, también demandan las acciones concertadas del gobierno federal en su conjunto. Por ejemplo, con la finalidad de asegurar la continuidad y calidad de la educación básica para niños y jóvenes mexicanos migrantes, que cursan una parte del año escolar en México y otra en Estados Unidos, se creó el Programa Binacional de Educación Migrante (PROBEM), que pretende ayudar a la población de menores migrantes a ajustarse a diferentes sistemas escolares, así como atender los problemas de revalidación de estudios, entre otros. Actualmente son ya 24 estados de la Unión Americana los que intervienen en su operación, siendo Texas el coordinador nacional de ese país.

---

<sup>122</sup> Véase Pellícer, Olga y Fernández, Rafael coordinadores, *México y Estados Unidos; las rutas de la cooperación*. SRE-ITAM, México, 1998, p. 196.

<sup>123</sup> Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Cap. VI., Art. 22.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Por su parte, México ha constituido el Consejo Mexicano del Programa Binacional de Educación Migrante, un órgano colegiado tripartita, de carácter propositivo y concertador, constituido por diversas secretarías del gobierno federal para la consecución, seguimiento y evaluación de las acciones del programa citado. Este consejo está integrado por la Secretaría de Educación Pública por conducto de las direcciones generales de Relaciones Internacionales y de Acreditación, Incorporación y Revalidación; por la Secretaría de Relaciones Exteriores a través del PCME, así como por 30 entidades federativas. Aquí, Hidalgo participa como el Estado Coordinador Nacional del PROBEM.<sup>124</sup> Es necesario destacar, por tanto, la importancia del papel que igualmente adquieren en los últimos años las dependencias y gobiernos locales de los Estados Unidos dentro de la coordinación interinstitucional que conciertan programas de orden bilateral a favor de migrantes mexicanos.

Pero, no todas las acciones del gobierno mexicano orientadas a favor de los migrantes han conseguido la coordinación, pues a diferencia de otras dependencias relativas a la atención de sus necesidades prioritarias, la fugaz Oficina de la Presidencia para la Atención de los Mexicanos en el Extranjero no tuvo éxito. En realidad, ésta no pretendía estudiar precisamente el problema de los indocumentados, sino aprovechar el fenómeno al emprender nuevas estrategias de acción orientadas a fortalecer la relación del gobierno federal con sus emigrados. Con esa justificación, la Oficina se creó en el 2000, pero ciertamente terminó casada con un objetivo muy ambicioso y no fácil de alcanzar, enfocado a regularizar el estatus migratorio de los trabajadores mexicanos: documentarlos y legalizarlos en aquél país.

---

<sup>124</sup> Varela Piedras, Julia María (Coordinadora del Consejo Mexicano del Programa). "Programa binacional de Educación Migrante México-Estados Unidos. revista *Fundación*. México, octubre 2001. pp. 15-16.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Sus intenciones se basarían además en fortalecer -al tiempo que avanzaran las negociaciones de alto nivel con los funcionarios estadounidenses- las tareas de las demás autoridades mexicanas destinadas a identificar lo que demandan las familias que se quedan en México y de los connacionales que se establecen en los Estados Unidos. Con ese propósito, durante su corto tiempo de vida, presentó un “nuevo” programa de desarrollo social, basado en la identificación de 90 microrregiones del país que expulsan trabajadores a los Estados Unidos, principalmente de estados de la República con alta pobreza y migración, para los que se busca captar inversiones de migrantes exitosos.

La coordinación del estudio estaba a cargo de la Oficina, pero dependía de la participación de instituciones como el Consejo Nacional de Población, la Coordinación Nacional de Oficinas Estatales de Atención a Migrantes, la secretaria de Desarrollo Social y los gobiernos estatales relacionados con el fenómeno migratorio. El debate respecto a los índices de pobreza, por otra parte, involucró a instituciones gubernamentales de investigación, académicos, investigadores privados, legisladores y partidos políticos.

La información resultada concentraba finalmente los beneficios del programa a cinco estados del país que son Jalisco, Michoacán, Zacatecas, Oaxaca y Puebla y, a diferencia de lo que se anunció oficialmente, la relación se hizo sin consenso de todas las autoridades estatales y en algunos casos sin reconocer las propias cifras de los investigadores. Obviamente al conocer la lista de microrregiones beneficiadas, los gobiernos locales no estuvieron de acuerdo con las prioridades establecidas.<sup>125</sup>

De ahí que a la fecha el programa no ha mostrado indicios de avance; no obstante el surgimiento de la Fundación de Mexicanos en el

---

<sup>125</sup> Véase <http://www.jornada.unam.mx/2001/jul101/010729mas-tras.html>.

Exterior, durante la cumbre en Guanajuato "Adopta una Comunidad", celebrada en el 2002 y que congregó a más de 150 empresarios. De hecho, la Fundación tiene la finalidad de buscar que mexicanos en el extranjero y mexicoestadounidenses inviertan en México, traigan nuevas empresas e incluso donen dinero e infraestructura, principalmente en las comunidades de alta migración. Esa, fue prácticamente la última participación de la Oficina Presidencial, que durante año y medio integró un equipo formado por académicos y expertos en comercio exterior y migración. Se puede decir que su mayor logro fue conseguir mediante campañas de información, bajar en un 30% la comisión que cobran las compañías especializadas en transferencia de remesas, cosa que algunos gobiernos estatales ya habían conseguido con anterioridad.

La realidad es que en sus demás tareas, ésta Oficina del gobierno federal requería mantenerse en coordinación con otras instituciones de gobierno e incluso con otro tipo de actores, precisamente para no duplicar funciones en materia de protección y promoción. Hasta antes de su cierre, Juan Hernández, titular de la Oficina de la Presidencia para la Atención a Migrantes, sobre la dependencia a su cargo reconoció: "sí duplica (duplicaba) algunas cosas, es cierto, pero no nos acabamos el pastel de todos modos".<sup>126</sup> Sin embargo, esa no clara definición de sus objetivos la hizo obsoleta con apenas pocos meses vida; pues, además, sucedía con mucho a la innovación de los gobiernos locales, quienes desde hace casi una década promueven dentro de sus administraciones la creación de Oficinas de Apoyo al Migrante (OFAM). Además, ante la descentralización de la SRE por toda la República Mexicana y el nulo presupuesto con el que contó para la promoción de sus proyectos, desde su creación, era claro que estaba condenada a perecer en poco tiempo.

---

<sup>126</sup> En El Universal. México. 29 de noviembre de 2001. Secc. Nación. p. 21.

No obstante, “comprometido” con un proyecto que favorezca el acercamiento, la atención y protección que se brinda a los mexicanos en el exterior (entiéndase en Estados Unidos primordialmente), el gobierno de México -por decreto presidencial- creó en sustitución el Consejo Nacional para las Comunidades Mexicanas en el Exterior. A éste lo integra ahora una comisión intersecretarial presidida por el Jefe del Ejecutivo, cuyas funciones en conjunto serán presentar directrices y proponer políticas en las áreas de atención a mexicanos en el extranjero, con el ámbito de competencia que tiene la Dirección General para las Comunidades Mexicanas en el Exterior de la SRE. La comisión intersecretarial incluye a la Secretaría de Relaciones Exteriores, de Gobernación, de Hacienda y Crédito Público, de Desarrollo Social, de Economía, de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, de Educación Pública, de Salud, de Trabajo y Previsión Social.<sup>127</sup>

Ésta adoptará aquellos programas donde la Oficina Presidencial trabajó, como el de “*Piénsalo bien, no te arriesgues*”, dirigido a los mexicanos que apenas pretenden cruzar la frontera hacia Estados Unidos, sobre todo en épocas que son altamente peligrosas; no obstante que éste no sea un programa nuevo que desde hace unos años trabaja la Secretaría en materia de protección consular preventiva. Hay también otros programas a los que se les deberá buscar un reacomodo como la Iniciativa México-Texas: Teleeducación y Telemedicina, en la que se encuentra involucrada, además, la Secretaría de Salud, para la cual se acordó crear un grupo binacional, con representantes de México y las universidades de Puebla, Zacatecas, Texas y California, a fin de utilizar la tecnología e intercambiar información útil para los mexicanos.

---

<sup>127</sup> En Discurso de Ceremonia de Instalación del Consejo Nacional para las Comunidades Mexicanas en el Exterior del Presidente de la República, Vicente Fox. México, 6 de agosto de 2002.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

La creación y organización administrativa del nuevo órgano gubernamental, aparentemente, prevé la forma de evitar cierta duplicidad de funciones con otras dependencias del Ejecutivo Federal, ya que podrá actuar por vía de su Secretariado Técnico, que recae en un Órgano Desconcentrado de la SRE denominado para ello "Instituto de los Mexicanos en el Exterior", que requirió para su existencia modificaciones al Reglamento Interno de la misma. Sin embargo, el consejo al que hacemos referencia no tendrá un presupuesto específico propio, de ahí que diputados y senadores mexicanos cuestionen su creación, pues advierten la falta de sustento presupuestario e institucional de las estructuras creadas sin éxito por el actual Gobierno federal.<sup>128</sup>

De tal suerte que actualmente es necesario identificar y reconocer la necesidad de crear mecanismos adecuados de comunicación y operación de los programas y órganos administrativos existentes en todos los niveles del gobierno mexicanos dirigidos a los connacionales emigrados, a fin de asegurar con ello la coordinación interinstitucional efectiva sobre la protección de éstos principalmente en los Estados Unidos, para su mejor desarrollo y contribución al progreso nacional.

#### *4.1.2. Prevención y acercamiento, la nueva estrategia consular*

El objetivo de proteger los derechos e intereses de los connacionales en el extranjero se convirtió al paso del tiempo y por las propias exigencias de su población, en uno de los principales ejes de la política exterior mexicana. Durante sus últimos gobiernos y el actual (2000-2006), esta

<sup>128</sup> Grupo Reforma. "Deja Juan Hernández oficina de migrantes". Reforma. México. 6 agosto 2002. Secc. Nacional, p. 2.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

tarea ha abarcado visiblemente propósitos muy específicos que requirieron activar la dinámica de las representaciones consulares del país en el extranjero y desconcentrar las funciones de la SRE en el propio territorio nacional. Destacó entonces el establecimiento de mecanismos de comunicación e información entre diversas entidades del gobierno federal, sobre todo la de aquellas que participan en acciones específicas en las fronteras, con inclusión de la SRE. Asimismo, el hecho de intensificar en foros bilaterales y multilaterales los esfuerzos para que se reconozcan y respeten a nivel mundial los derechos de los trabajadores migratorios y demás migrantes indocumentados.

Finalmente, para el gobierno mexicano, después del TLCAN a principios de los años noventa, la mayor de sus iniciativas en el extranjero se enfocó hábilmente en defender los derechos de los mexicanos indocumentados que residen en los Estados Unidos, a fin de brindarles una protección más efectiva. Dentro de la SRE, por ejemplo, se han puesto en programas de atención en materia legal (a través incluso de videoconferencias); mecanismos para la revisión de casos de alta visibilidad en violación de derechos humanos; programas de asistencia jurídica para atender casos particulares con abogados especializados; así como casos de sentenciados a muerte. Está también el programa de ampliación de la red de defensa jurídica, con la finalidad de otorgarles asistencia jurídica inmediata en los procedimientos legales que enfrentan los mexicanos en el extranjero, para consultarles y brindar asesoría en los ámbitos civil, penal, laboral, migratoria, administrativo y derechos humanos. Para ello existen además acuerdos de colaboración entre cónsules y barras de abogados en los Estados Unidos. Adicionalmente se cuenta con el programa de menores migrantes y el proyecto interinstitucional atención a menores fronterizos para la repatriación de pequeños no acompañados, que opera con el apoyo del Instituto Nacional

de Migración y los sistemas DIF, pero sobre todo están las campañas de información sobre los riesgos que se corren durante el cruce de la frontera y el fomento para la organización de connacionales en el extranjero, como una nueva red de comunicación con ellos.

Con ese esquema, podemos decir que la “nueva estrategia mexicana” en materia de protección consular se ha basado en dos aspectos importantes, que van más allá de la respuesta efectiva de casos difíciles en los que se ven involucrados los mexicanos y estos son: la prevención y el acercamiento. Para la primera ha conseguido implementar, con apoyo de otros actores de la vida nacional, programas provisorios dirigidos a los candidatos migrantes que tienen como destino fundamentalmente el vecino país del norte, mediante múltiples niveles de difusión y concientización.

Así, la información preventiva se difunde a través de trípticos como: *“el abc de las cuestiones migratorias”*; *“aguas paisano”*; *“Mexicano, conoce tus derechos”*, etc. Por su parte, los consulados móviles realizan campañas informativas y de educación sobre la legislación local, reglas de comportamiento social, etc, del lugar de su circunscripción consular donde viven mexicanos. Pero además, de forma importante se ha impulsado la protección desde el interior de la República, informando seriamente a los migrantes antes de que estos crucen la frontera para evitar que sufra alguna situación que requiera de una protección efectiva y con la pretensión de influir durante los momentos de decisión del candidato migrante que lo obliguen a reconsiderar su exilio. Ésta ha resultado ser, por tanto, una considerable variación en los tradicionales esquemas de protección consular, pues singularmente se desarrolla por parte de la SRE, mediante las delegaciones foráneas, oficinas municipales de enlace y unidades del propio PCME, en coordinación con otras dependencias de los

diferentes niveles de gobierno, pero desde el interior de la República Mexicana.

No obstante, para llevar a cabo esa empresa, el gobierno mexicano necesariamente también tuvo que transformar —como ya hemos expuesto— sus antiguas instituciones y desconcentrar sus funciones, lo que permitió y fomentó una mayor y variada participación de agencias públicas y actores privados en la instrumentación de la nueva política exterior. Ello lo obligó, además, a recurrir al apoyo de instituciones internacionales y, a su vez, promover la creación de otras de carácter bilateral y multilateral, para amortiguar y canalizar el impacto de las alianzas económicas que asumía en el actual contexto internacional, así como la explosión de las principales demandas de protección de sus connacionales en el exterior.

Por otro lado, acerca de la segunda variante con la que se relaciona la nueva práctica consular mexicana, encontramos el acercamiento directo que desde hace unos pocos años iniciaron los órganos consulares con las autoridades de gobierno en los Estados Unidos y México, así como con su población emigrada. La otra estrategia se enfoca, por tanto, a vincularlos y mantenerse en contacto y comunicación estrecha con éstos.

El acercamiento comenzó por buscar e identificar a líderes mexicanos establecidos en los Estados Unidos, que facilitarían la comunicación con el resto de la comunidad migrante y coadyuvaría más frecuentemente en su propia protección. Así también, gracias a las libertades y derechos que ofrece el sistema estadounidense a la población, para constituirse en organizaciones (sin fines de lucro), las agrupaciones de inmigrantes mexicanos crecieron durante los años recientes, logrando con ello insertarse por cuenta propia en la dinámica social y política de aquel país. Por ejemplo, recientemente la Federación de Clubes de zacatecanos en Illinois logró que el gobierno de Estados Unidos la designara al fin como organización no lucrativa; es decir, que debido a su

actividad, la federación queda exenta de impuestos y son reconocidos legalmente por la forma 501C como se les denomina para tal efecto en su registro.<sup>129</sup> Con lo anterior, los migrantes indocumentados adquieren cierta personalidad jurídica que les da presencia formal ante la sociedad estadounidense.

En ese sentido, el objetivo estaba claro desde la creación del Programa para las Comunidades Mexicanas en el Exterior, durante el mandato mexicano de Salinas de Gortari. Mismo que fue prioritario en el sexenio de Ernesto Zedillo, quien promovió un conjunto de programas para afianzar los vínculos culturales y los nexos con las comunidades de mexicanos y de personas con raíces mexicanas en el exterior, tal como señalamos en el subcapítulo anterior. Es decir, la finalidad era fomentar la propia organización de las comunidades, los intercambios entre empresarios pequeños y medianos de origen mexicano, las estancias de maestros e investigadores, las visitas recíprocas y la difusión para elevar la comprensión de los problemas del país por estas comunidades de nacionales y de personas con raíces mexicanas.

Esta estrategia ha contemplado también buscar y mantener los medios efectivos para informar a trabajadores agrícolas mexicanos en los Estados Unidos y Canadá sobre sus derechos y las formas en que pueden defenderlos. Paralelamente, destacaron programas para reforzar las raíces mexicanas, programas de alfabetización en español y la enseñanza de la historia, valores y tradiciones mexicanas. Entre otros aspectos, sobresalió también la emisión de la ley para la no pérdida de nacionalidad mexicana y mayor promoción sobre la participación de otras dependencias del gobierno para prestar mejor atención a la población establecida en el exterior. De ahí la continuidad hasta el gobierno actual, quien también

---

<sup>129</sup> <http://www.jornada.unam.mx/2001/jul01/010729/mas-tras.html>

reconoce la necesidad de encontrar una nueva relación del Estado mexicano con sus nacionales.

En resumen, podemos asegurar que a finales del siglo XX México inició, por un lado, una política exterior extremadamente activa a lo usual principalmente con relación a los Estados Unidos, que dependía de nuevas estrategias para cumplir sus metas; en ese sentido, sus representaciones en el exterior jugaron un papel fundamental y permitieron a la vez el despliegue de sus tareas al interior del país, con la descentralización de los servicios de la SRE. Y que, por otro lado, no menos importante, permitió la creciente participación de actores en todos los niveles de la relación bilateral, donde la población mexicana establecida en Estados Unidos y la inclusión de gobiernos locales de México, definieron una mayor interacción en ambos lados de la frontera y asumieron una nueva forma de conducir las relaciones internacionales entre países con marcadas diferencias de desarrollo.

## **4.2. Los retos del siglo XXI**

### *4.2.1. Necesidades y prioridades de la práctica consular mexicana*

En la estrategia, como en sus objetivos, el gobierno mexicano debe estar bien cierto de lo que quiere en materia de política exterior, a fin de que pueda cumplirlos con éxito, como demostró al promover el TLCAN como medio de inserción al nuevo sistema económico mundial. Al respecto, De Olloqui señala que: "El objetivo de cualquier política depende,

sobre todo, de identificar uno que sea fácil de recordar y que guíe la acción, no importa lo complejo que sea su ejecución".<sup>130</sup>

En ese mismo orden de ideas, en la visión de Jorge I. Domínguez, los principales efectos de las relaciones "intersociales" en los asuntos entre México y Estados Unidos ha contribuido a que algunos problemas parezcan intratables y limitan, por tanto, la capacidad del gobierno mexicano para influir en el estadounidense; contribuye además a la evolución gradual de cambios en las comunidades de origen en México y aunque facilita acuerdos entre las elites de ambos países, también fomenta las diferencias entre líderes y ciudadanos comunes.<sup>131</sup> Bajo ese contexto, es de esperar encontrarse en algunos casos con soluciones parciales y no totales a los problemas bilaterales, como el de la migración y los asuntos consulares.

De tal suerte que si el gobierno mexicano no logra establecer la continuidad de sus objetivos, ni innovar sobre ellos, estará entonces divagando sobre lo que es o debe ser su interés nacional. Bajo ese esquema, y por lo que se refiere al objetivo planteado en materia de protección a connacionales, debemos enfocarnos en todos los sentidos indudablemente en la defensa de los derechos de los migrantes en Estados Unidos. La estrategia podrá continuar sobre la prevención y el acercamiento, pero deberá reforzar sin duda y por todos los medios la cooperación binacional y las acciones coordinadas al interior.

Asimismo, considerar la permanente evaluación en la efectividad de los resultados de cualquier programa, proyecto, acción o foro que para ello se establezca; aún cuando, comparadas con la afluencia demográfica que se registra en torno al flujo de población mexicana hacia Estados Unidos, sea fácil pensar que cualquier acción emprendida en ese sentido será

---

<sup>130</sup> De Ollóqui, José Juan. *Diplomacia ... op. cit.* p. 36.

<sup>131</sup> De La Garza, Rodolfo y Velasco, Jesús coordinadores. *México y su Interacción con ... op. cit.* p. 313.

vana. Probablemente, sólo una estrategia de desarrollo social al interior, bien planeada, pueda combatir a largo plazo el carácter no autorizado de las corrientes migratorias de mexicanos a los Estados Unidos. Entre tanto, inquebrantablemente se debe velar por mejorar las condiciones a las que se enfrentan en la búsqueda legítima por una vida mejor.

De lo apremiante, encontramos la creciente proliferación de individuos y organizaciones criminales en ambos lados de la frontera, que se aprovechan de la vulnerabilidad de quienes intentan ingresar en forma clandestina o irregular al territorio estadounidense y a quienes frecuentemente abandonan a su suerte en el desierto. Los datos de las autoridades mexicanas indican que tan sólo entre enero de 1997 y el 22 de junio de 2001 murieron 1,458 personas y estuvieron en riesgo 4, 304 personas más al tratar de cruzar la frontera en forma no autorizada.<sup>132</sup>

Este aspecto aumenta el reto de las autoridades por combatir la violación de derechos humanos y laborales de los migrantes, independientemente del riesgo que conlleva para ellos el propio hecho de cruzar voluntariamente la frontera por zonas inhóspitas, pues no siempre la causa de lo que padecen depende de actos negativos de las autoridades en contraparte. Solucionar entonces el problema migratorio resulta mucho más complejo de lo que frecuentemente se piensa y es obvio que no basta con el interés y la buena disposición de los ejecutivos en turno o la armonía que se guarde de la relación bilateral en general; se requiere además de acciones y estrategias concretas, así como la suma y el consenso de los que participan en los asuntos y que ahora resultan ser una serie de actores con intereses muy distintos y contradictorios, difíciles de conciliar en un solo sentido.

No obstante, desde el 2001, el gobierno mexicano puso en la mesa de negociación con su contraparte un acuerdo migratorio que va

---

<sup>132</sup> [http://www.conapo.gob.mx/m\\_en\\_cifras/principal.html](http://www.conapo.gob.mx/m_en_cifras/principal.html)

encaminado a expandir programas de trabajadores temporales, que permitan la legalización de los indocumentados en Estados Unidos. Al respecto, no ha tenido sólo que trabajar para convencer al ejecutivo y legislativo de aquél país, sino además se enfrenta a organizaciones que se oponen a un acuerdo de este tipo. Aunado a ello, el movimiento obrero organizado, entre otras organizaciones hispanas, y los propios indocumentados mexicanos residentes allá, se han pronunciado en favor de la amnistía y ciertamente no respaldarán otro proyecto.

Es importante destacar que el movimiento obrero no está en favor de todas las iniciativas inmigracionistas. La AFL-CIO ha reiterado en diversas ocasiones su oposición a un programa de visas temporales para trabajadores migratorios, argumentando que deprimirían los salarios y distorsionarían el mercado laboral. Otro actor importante que también se opone a la medida la National Council of la Raza, quienes incluso han expuesto su posición ante el propio Senado de Estados Unidos sobre el programa de trabajadores temporales H-2<sup>a</sup>, además, de que los mexicanos indocumentados rechazan también la medida, por considerar que a varios millones de ellos se les negará la residencia permanente.<sup>133</sup> Sin contar que al interior de la República Mexicana tampoco todos los gobiernos estatales están comprometidos con la causa, pues algunos de ellos cuentan ya con programas laborales similares para sus oriundos. De tal suerte que, sin duda, todo eso, hará menos fácil la conclusión del proyecto del actual gobierno federal mexicano.

Siendo realistas, sobre ese tema, puede resultar más sencillo trabajar, por ejemplo, por un mayor respeto a los derechos humanos de los mexicanos que cruzan la frontera, mediante programas coordinados de prevención y la activación de organizaciones que reporten casos de

---

<sup>133</sup> Velasco, Jesús. "La migración de mexicanos a EU". El Universal. México, 17 de Julio de 2001, Secc. Nación, p.4.

violación a los mismos, que implementar un proyecto de trabajadores temporales o la legalización de mexicanos indocumentados. Desgastarse en busca de la amnistía que ciertamente sólo beneficiaría a unos cuantos o pensar en abrir la frontera al libre tránsito de personas en el futuro cercano probablemente resulte menos beneficioso si consideramos que ese hecho no detendrá el flujo de migrantes indocumentados, como ha demostrado en otras épocas, pues el fenómeno responde a otras causas y, en cambio, seguramente, pueda continuar la marginación de los migrantes mexicanos.

Esto es que asuntos como la legalización no pueden o deben ser un asunto urgente a resolver en la política bilateral; hay que reconocer que los mexicanos van y vienen desde hace un siglo y medio, con o sin controles fronterizos, sin que en realidad se haya producido hasta ahora una crisis entre ambos países o en el ámbito nacional por ese motivo. Es decir, sólo la oferta y demanda de mano de obra en el mercado laboral entre México y Estados Unidos es lo que informalmente ha regulado hasta ahora el proceso migratorio; pues, si no hay trabajo no tendría caso arriesgarse a cruzar con tantos peligros. Mas bien, proyectos como los de empleo temporal a gran escala podrían incluso modificar este estado de autorregulación y provocar, entonces sí, una complicación del fenómeno real.

Por tanto, lo que realmente le debe preocupar hoy al gobierno mexicano es multiplicar de manera efectiva sus esfuerzos sobre acciones legales, políticas y humanitarias, a favor de los mexicanos que enfrentan problemas en el exterior, a través de la innovación en sus mecanismos de protección efectiva. Insistimos en que la eficacia de esas acciones y mecanismos, tampoco podrá fortalecerse si los responsables directos de ejecutar la política exterior, ven disminuido su presupuesto; sobre todo porque no siempre significa el cierre de misiones diplomáticas, sino el

congelamiento de proyectos y el recorte de recursos materiales y humanos necesarios en la práctica consular efectiva.

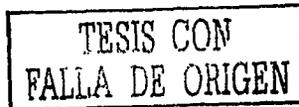
De hecho, las reducciones presupuestales también han limitado los recursos disponibles para los programas de ayuda a mexicanos en el exterior y repatriados, promoción del Acuerdo de Libre Comercio con la Unión Europea y de rotación de personal del Servicio Exterior Mexicano, que son de gran importancia para la labor diplomática de México. Por ejemplo, para el ejercicio del 2002, el Congreso Mexicano aprobó más de 3 mil millones y medio de pesos, de los cuales la mayor parte se va en gastos de representación (61.8%). El presupuesto representa en sí una reducción del 10% con respecto al año anterior, mientras que en los consulados existe un atraso tecnológico que no permite mayor eficiencia en los trámites y prestación de servicios, los cuales se han incrementado considerablemente.<sup>134</sup>

La propuesta de aumento en los presupuestos destinados a la SRE se justifica entonces en los ingresos que representa para la Federación la permanente prestación de los servicios administrativos de todas las dependencias de esta Secretaría, entre los que se cuentan la expedición de pasaportes, matriculas consulares, más lo que ingresa por servicios de actas de registro, legalización de firmas y sellos, certificados médicos y otros. Con las modificaciones hechas a la Ley del Servicio Exterior Mexicano se espera que a partir de ahora los ingresos consulares se queden en dichas representaciones y que sean etiquetados para sus mismas tareas, por lo que se prevé que al menos 50% de éstos se quede en los consulados que lo recaudaron.<sup>135</sup>

De igual forma, la importancia de considerar también la completa modernización administrativas de sus oficinas en el exterior, radica en que

<sup>134</sup> "Prevén cancelar programas en consulados". El Universal, 26 de dic de 2001, A7, Nacional. México.

<sup>135</sup> <http://www.sre.gob.mx/comunicados/comunicados/>



la eficiencia en los trámites administrativos, asimismo incurre en las tareas de protección; toda vez que, documentar oficialmente a un mexicano como tal, le permite valer su identidad —entre otros motivos— sobre las presiones que en la actualidad hay hacia algunos grupos étnicos ligados con actos terroristas.

No obstante, la necesidad de atender cada vez más casos de protección, donde se hace necesaria la asesoría jurídica también caerá en importantes erogaciones, probablemente hasta insuficientes sobre cualquier posible incremento al presupuesto. Sin embargo y pese a los pocos recursos con los que se cuenta, el énfasis que los cónsules han puesto en su tarea ha permitido que de 1992 a 1999 se haya logrado que 100 connacionales quedaran excluidos de la pena capital; 12 hayan sido absueltos y de éstos sólo seis lo fueron en el transcurso de 1998; en tanto que a nueve de ellos se les conmutó la pena de muerte por cadena perpetua, aún cuando ya habían sido sentenciados a perder la vida. Acciones logradas con la colaboración de la American Bar Association, organización que ha ofrecido asistencia jurídica a casos de pena de muerte además de la labor realizada por los defensores de oficio. No obstante, los reportes oficiales también indican que desde 1999, los casos de mexicanos sentenciados a muerte ascienden a más de 40 y se sigue proceso a 84 con delitos que conllevan pena capital, lo que pronostica una importante inversión de recursos para su defensa.<sup>136</sup>

En suma, entre los retos a los que el gobierno mexicano debe hacer frente en materia de protección, podemos enumerar la prevención y defensa de migrantes ante “polleros” y otras organizaciones criminales que operan en la frontera; el combate a la desintegración familiar por este motivo; la deserción escolar y la importación de modelos de vida sin valores, dado su carácter de persona transnacional; asimismo, la reducción

---

<sup>136</sup> Informe sobre asuntos consulares. [www.sre.gob.mx/Informe&proteccion/](http://www.sre.gob.mx/Informe%20proteccion/)

de población económicamente activa en contribución a la producción nacional y la necesidad de incrementar presupuestariamente o por otra vía, los recursos humanos y materiales para dar respuesta a las principales demandas de protección y asistencia.

Para ello, en el corto plazo, resulta obligado revisar que las nuevas dependencias mexicanas involucradas en la materia expuesta en este trabajo, no tengan duplicidad de funciones sin resultados óptimos, a fin de asegurar el mejor aprovechamiento de los recursos y los medios con los que cuenten, así como de los alcances de los objetivos coordinados. Además, continuidad en cualquier acción emprendida para la modernización administrativa y de los servicios de las representaciones en el exterior. En el mediano plazo, será necesario también una mejor distribución y asignación de los recursos de la federación que correspondan a los agentes de acción en esta tarea y dentro de las acciones promovidas por la coordinación interinstitucional para ese mismo fin.

Por último, a largo plazo, consideramos que el Estado mexicano está obligado a trabajar en un proyecto claro de desarrollo nacional, que pudiera enfocar mayores recursos al desarrollo del capital humano, a través de mejores oportunidades de educación, capacitación y profesionalización, así como acceso a los servicios de salud y alimentación de las personas, para incentivar el progreso y la construcción de una sociedad civil, capaz de generar por sí misma polos de crecimiento para su progreso individual, local y nacional.

#### 4.2.2. *El futuro de la política exterior mexicana*

Hemos resumido ya cómo, hasta hace todavía no mucho tiempo, el gobierno mexicano mantenía y había adoptado notoriamente una política exterior de abstencionismo; primordialmente en lo que tuviera que ver con compromisos de asuntos internacionales, donde se sugiriera en respuesta una intromisión de los otros Estados en los propios. Prácticamente desde su independencia, México había hecho del legalismo y el recato su principal manera de proceder en el exterior y aunque ciertamente concentraba como ahora su atención en los Estados Unidos, frecuentemente hacía todo por evadirlo, hasta que las consecuencias de la liberación del comercio, la extensa migración y otros elementos de la interdependencia, contribuyeron a remodelar el propio sistema mexicano y su curso en el ámbito internacional.

Es decir, con el anterior esquema del mundo, México se concentró en construir, establecer y defender con gran ímpetu principios doctrinarios de política exterior -derivados de su propio proceso histórico como Estado-, que encajaron muy bien con su sistema político cerrado, al grado que estos se confundieron con los intereses de la nación de forma casi imperceptible, hasta que la apertura democrática y los procesos globalizadores de la economía en el contexto internacional irrumpieron en la escena nacional.

Efectivamente, en otras épocas, México promovía en todo los espacios posibles, principios doctrinarios como el de la *No intervención*; su finalidad no era sólo consolidar una personalidad internacional, pues al interior de la nación significaba en realidad la permanencia de un sistema antidemocrático. Para entonces, la participación mexicana en asuntos internacionales se había limitado básicamente a relaciones diplomáticas formales con dependencias gubernamentales e internacionales, lo cual era

congruente con dicho principio; pero, a partir de los años ochenta, los funcionarios mexicanos fueron más allá de estas actividades formales para también desarrollar vínculos con diversos tipos de actores políticos en el extranjero.

Por tanto, debe haber ahora una clara conciencia de las oportunidades y pleno reconocimiento de los riesgos que conlleva la vertiginosa transformación del mundo, sumado a un esfuerzo interno por modernizar y fortalecer los sistemas políticos, económicos y sociales de la nación mexicana; pero, sobre todo, una visión clara de lo que deberá ser, de ahora en adelante, su actuación en el sistema internacional.

Sin duda, el fin de la guerra fría detonó un proceso de reformulación de las relaciones internacionales y abrió espacios para un reacomodo profundo de la economía mundial, por lo que en la década de los años noventa el Estado mexicano vislumbró en la inserción económica internacional la posibilidad de mejorar su condición de país débil; fundamentalmente ahora que los tradicionales temas de seguridad, aparentemente menos usuales en ésta nueva época (hasta septiembre de 2001), permiten enfocarse en políticas de mayor impulso al desarrollo y la esfera de interdependencia que prevalece, incluso en relaciones asimétricas de los Estados, expone nuevas condiciones y elementos para reforzar su posicionamiento en el exterior.

La necesidad, entonces, de una nueva visión del mundo, dio la pauta para una nueva actitud del gobierno mexicano, que ha consistido en mantenerse muy activo frente a las presiones de los múltiples actores que emergen en la escena internacional. No obstante, los repentinos "cambios" en la política exterior de México han asombrado a quienes estábamos relacionados con conceptos clásicos y absolutos del sistema internacional como el de la soberanía.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Para México -señala Jorge I. Domínguez-, la soberanía, invariablemente, es un término que se identifica con la independencia del país, como fiel afirmación de su principio de autodeterminación, dado que se interpreta como la última voluntad expresada por el pueblo y por ello se intenta defenderla a ultranza, aunque siempre con éxito poco convincente frente a la real interconexión que se da entre los Estados vecinos. De acuerdo con ese autor, curiosamente y por el contrario, "los norteamericanos tienen una visión más pragmática, puesto que incluso están siempre dispuestos a ceder una parte de la soberanía en aras de alcanzar un objetivo importante y eso lo consideran un ejercicio de la misma".<sup>137</sup>

Finalmente, frente a los nuevos tiempos, resulta necesario reconocer -entre otras cosas-, que la soberanía de los países con pocos instrumentos de poder (como puede ser México en relación con Estados Unidos), será constantemente y en todos los casos una soberanía "relativa". A propósito, para Mario Ojeda es claro que en todos los casos, "la política exterior de los Estados siempre encontrará un "límite", de mayor o menor densidad, para desarrollar metódicamente todos sus objetivos y ese es precisamente aquél que le marca la política en acción de otros; sobre todo, la de aquellos que cuenten con más elementos de poder en el juego internacional, por lo que al ponerla en práctica supeditan automáticamente a los demás en su área de influencia".<sup>138</sup>

Por tanto, de ahora en adelante la postura de los mexicanos tendrá que adoptar un pragmatismo que dé flexibilidad a sus "principios tradicionales" a la hora de llevar a cabo las acciones del Estado en el exterior. Así también, queda claro que en estos tiempos -cuando prevalece la interdependencia y los procesos de integración formal entre países de

---

<sup>137</sup> Citado por López Villafañe, Víctor y Usangu, Carlos coordinadores. *México frente a...* op. cit. p. 62.

<sup>138</sup> Véase Ojeda Mario *Alcances y límites ...* op. cit. p. 28.

una misma región-, pensar o creer en una política exterior "independiente" carecería de total realismo y sería incluso irresponsable con la defensa de sus intereses.

De hecho, es difícil encontrar ahora en el mundo un territorio cuyos pobladores no tengan ciertas transacciones con los de otro; por lo que se entiende que, en un país como México, vecino de una ("única") potencia mundial como Estados Unidos, no podía evitarse el crecimiento de los vínculos estructurales entre gobiernos, personas y organizaciones que los componen. Finalmente, la complejidad de las interrelaciones con los Estados; las fuerzas de la economía mundial gravitando la vida de todos; la imperante apertura democrática y la irrupción de nuevos actores en el plano internacional, han dado a las relaciones internacionales mayores y nuevos matices, donde los Estados deben reconsiderar sus posturas sobre los temas de la agenda internacional.

En ese contexto, la multiplicidad de actores en las relaciones México-Estados Unidos, igual ha inhibido el interés por la ubicación e importancia que cada tema puede adquirir en la totalidad del ámbito bilateral y con ello disipa en cierto modo los objetivos nacionales de cada uno. Es decir, a consecuencia de la múltiple participación en lo general, las relaciones, los actores y los intereses entre ellos se vuelven cada vez más difusos y difíciles de contener.

En su estudio sobre las relaciones entre estos países, Fernández de Castro hace una comparación en cuanto a la intensidad de la participación de los actores en el ámbito bilateral, entre los periodos de 1986-1987 y una década después 1996-1997, para mostrar qué tanto contacto mantienen con su contraparte en el otro lado, así como su nivel de incidencia en los procesos de toma de decisión, y destaca que, por ejemplo, los gobiernos locales pasan de una participación moderada a una altamente participativa y, sobre sus actitudes y efectos en la relación, en

esos mismos periodos, los actores locales mostraron el cambio de una actitud negativa a una altamente positiva de cooperación.<sup>139</sup>

Esto significa que se trata de una relación cada vez más compleja y descentralizada, en la cual no sólo los poderes ejecutivos incrementan su participación, también lo hace el resto de los actores gubernamentales con fuerte incidencia sobre la esfera bilateral. De ahí que, a partir de ahora, la construcción y posterior conducción de la política exterior mexicana significará, para cualquiera en el poder, echar mano de una diplomacia inteligente, activa, innovadora y necesariamente comprometida con la realidad internacional, pues, entre otros retos, no podrá detener a las diferentes fuerzas y corriente políticas internas para que impriman éstas sus propias consideraciones de lo que "deberá" ser la actuación del país en el exterior.

Nos referimos a que, sin duda, la definición de la política exterior podrá -como en otros tiempos- con el discurso oficial satisfacer las prioridades de todos los actores que incidirán para su conformación y los presentará incluso como resultado del interés general, pero invariablemente ésta atenderá a lo que sus necesidades reales graviten. Por tanto, aun cuando no lo queramos reconocer, evidentemente no veremos ya retroceso en los fenómenos de interdependencia y globalización, por lo que igualmente será difícil considerar que aspectos integradores del mercado como la migración laboral mexicana hacia Estados Unidos disminuya siquiera en el mediano plazo.

De ahí que por todos los aspectos (positivos y negativos) que el fenómeno representa para ambas naciones, se podrá esperar mayor coincidencia de intereses y, por tanto, la política exterior de uno se orientará en mayor medida hacia el otro (claro que eso no significa que

---

<sup>139</sup> Véanse cuadros comparativos en Pellicer, Olga y Fernández, Rafael coordinadores. *México y Estados Unidos... op. cit.* pp. 42-43.

ambas en igual magnitud, pero si en incremento de interés por dicha convergencia). En ese tenor, consideramos que la situación geográfica de vecindad con los Estados Unidos, ha operado invariablemente como una verdadera condicionante de la política mexicana y, a la vez, como la principal limitante a su soberanía, pues -quieran o no- los gobiernos de México frecuentemente han dependido de las decisiones de los estadounidenses y con el tiempo también han fomentado elementos que interactúan e inciden en todos los ámbitos del espectro bilateral, aunque eso no sea del todo desventajoso.

De hecho, el incremento de los elementos interactuantes con capacidad de vulnerar la vida nacional de ambos países, ha llevado gradualmente a la cooperación o coordinación bilateral, que para México puede significar paradójicamente una mayor expansión de su política exterior. Es decir, al hacer converger intereses nacionales con los de Estados Unidos no exactamente queda supeditado a éste o se limita su actuación, sino más bien -en cierto sentido- la amplía a un espacio transnacional que le permitirá a largo plazo atender sus propios objetivos. Por el contrario, insistir demasiado en la consecución de estos mismos sin consenso donde involucre a ambos, so pena de invitar la represalia del más poderoso en forma de no cooperación (o peor aun, de sanciones económicas como las que suelen aplicar comúnmente los Estados Unidos al resto del mundo), puede resultar más costoso que "ceder", por ejemplo, parte de la soberanía nacional en asuntos de orden bilateral.

Bajo una visión neorrealista basada en que en el ámbito internacional no existe autoridad central, en la actualidad se predice la búsqueda del interés propio como la característica fundamental del comportamiento de los Estados que puede conducirlos a cooperar, sin embargo, reconocen que su prioridad sigue siendo la supervivencia y seguridad del Estado y el deseo de aumentar su poderío, que resulta del

balance de poder en el juego por mantener su posición en el sistema.<sup>140</sup> En suma, las exigencias del exterior pueden ser un precio que se esté o no dispuesto a pagar, pero finalmente tendrá que ser definido en relación con el valor que, por otra parte, se otorgue al objetivo original de mantener vigente al Estado, o bien en la medida en que se esté dispuesto a sacrificar doctrinas idealistas en favor de acciones concretas, que beneficien al desarrollo de la nación, a corto o largo plazo.

La estrategia a futuro entonces puede ser promover una nueva visión para encontrar en la interdependencia con Estados Unidos más ventajas al desarrollo nacional mexicano, que antes. La fórmula requiere ahora conjugar pragmáticamente los intereses nacionales con la realidad de la política internacional; explotar la sociedad formal y paralela establecida con la mayor potencia mundial en nuestros días, que es Estados Unidos, gracias a la densidad de la población mexicana establecida allá y el desarrollo del TLCAN; así como, trabajar en la historia bilateral que aún no se escribe, es decir, perder el miedo a innovar y cambiar paradigmas de lo que hemos sido hasta ahora.

Además, México debe mantener claro y no olvidar el objetivo de la diversificación, que es crear contrapeso a la irrestricta bilateralidad con Estados Unidos, sin dejar de reconocer que la prioridad inevitablemente la constituye, por naturaleza propia, una relación armónica con ellos, en el sentido de no descuidarla del todo, porque de ésta depende la propia seguridad del Estado mexicano. Deberá, por tanto, a partir de la vecindad con Estados Unidos (es decir, auxiliándose de ella), ampliar sus posibilidades de cooperación y de intercambio comercial con Europa y la Cuenca del Pacífico, con quienes también tiene oportunidades geoestratégicas (no tan influyentes, pero sirven de equilibrio) y, por otro

---

<sup>140</sup> Véase Borja, Arturo; González, Guadalupe y Stevenson, Bryan coordinadores. *Regionalismo y Poder en América: los límites del neorrealismo*. CIDE, 1996, México. p. 21.

lado, vincular su identidad histórica y cultural, con la América Latina, en pos de un renovado liderazgo regional (y que puede reforzar su ascensión política en el sistema internacional).

Asimismo, a partir de ahora, debemos tomar en cuenta y hacer notar frente a la ciudadanía en general, que es imposible tomar acciones contrarias a los procesos de apertura e interdependencia en las relaciones de México con el exterior, pues el fenómeno de la democracia (en la que hemos avanzado) y la globalización (en la que ya estamos insertos), en efecto, parecen ser irreversibles, de tal suerte que todos los mexicanos puedan estar plenamente identificados con la política exterior que, bien diseñada, México asuma para su mejor desarrollo nacional a largo plazo. No obstante, dada la dinámica y fugacidad de los cambios internacionales, a corto plazo será más fácil identificar sobre la marcha de qué aspectos y con qué estrategias, la política exterior mexicana es más exitosa, para adoptar entonces la experiencia de éstas en los demás asuntos que tenga de interés en el exterior.

#### *4.2.3. Contribución y posicionamiento de México en el orden mundial del siglo XXI*

Preponderancia de todo lo relativo a la apertura de la economía, el comercio exterior y los procesos de producción internacional, es lo que caracteriza -incluso sobre los asuntos políticos y los temas tradicionales de seguridad- actualmente el contexto de las relaciones internacionales y las agendas de los países en el mundo. La permanente revolución tecnológica, en particular de la informática y las telecomunicaciones, han precipitado sin miramientos la llamada era de la globalización. Éste, es el nuevo orden mundial que nos rodea; que ciertamente se ha vuelto "global" e incluye

todos aquellos procesos tecnológicos, fenómenos políticos, reorganizaciones económicas e importación de modelos culturales, con los que unos Estados se hacen más interdependientes con relación a otros.

Con la globalización vino la distensión, que se presentó con una contundencia inusitada. La modernización y difusión de nuevos instrumentos de comunicación permitieron que, en pocos años, la información y la propaganda modificaran las expectativas y las esperanzas de millones de seres humanos. A partir de esto, en unos cuantos años se derribaron muros, gobiernos y sistemas de poder que aparentaban gran solidez, nuevamente se cambio el mapa de Europa y se alteraron equilibrios políticos y viejas alianzas.

Durante el mundo de la Guerra Fría, las relaciones internacionales descansaban aparentemente en dos premisas políticas básicas: uno, los únicos actores de esas relaciones eran los Estados y dos, cada uno de ellos, dentro de su territorio, definía su propio interés nacional y la estrategia para conseguirlo. Hoy, sin embargo, nos encontramos ante un mundo completamente diferente, que por una parte permite (o exige) involucrar a un mayor número de actores no estrictamente gubernamentales y, por otra, requiere amplia y mayor participación de los Estados para no quedar rezagados por la dinámica del sistema mundial.

De tal suerte que ante la tendencia a la integración en bloques regionales, impulsados por el permanente desarrollo tecnológico, hoy los Estados se ven obligados a hacer concesiones de soberanía frente a procesos sistemáticos y globalizadores, donde es necesario sacrificar preceptos idealistas a favor de estrategias más efectivas para la consolidación de sus objetivos.

Durante las décadas anteriores, las prioridades de Estados Unidos - como centro de poder que ejerce influencia en el mundo- fueron transparentes y permitían que se definieran con toda claridad las

relaciones internacionales. Puesto en términos llanos, hasta antes de esta época, era relativamente simple determinar para un Estado quiénes eran amigos y quiénes enemigos. La Posguerra Fría acabó con esas certezas, abriendo la puerta para que las diferencias y disputas domésticas emergieran y dominaran parte de la agenda política internacional.

Es decir, la liberalización económica gradual que experimentó la Unión Soviética a mediados de los ochenta y su sepultura formal en 1991, terminó por alterar por completo el orden que se había construido al finalizar la Segunda Guerra Mundial. El nuevo mapa de poder de finales de siglo XX, reconoce una multipolaridad económica representada básicamente por los Estados Unidos, la Unión Europea, Japón y eventualmente China; pero, de manera singular sólo los Estados Unidos destacan en lo militar, creando en ese sentido, un mundo unipolar.<sup>141</sup>

No obstante con todo ello, se trastocó de igual manera la política interna de todos los países en el mundo. Para México, por ejemplo, se hizo impostergable la apertura democrática y el reconocimiento de la interdependencia que mantiene con los Estados Unidos. En general, para todos los Estados nunca antes había sido más claro que la política exterior resulta ser una extensión de la política interna (tal y como se evidenció para Norteamérica en el proceso de aprobación del TLCAN).

Así, el fenómeno de la interdependencia -entendida como la relación con efectos recíprocos entre Estados o actores de diferentes países y condicionado por los factores sensibilidad y vulnerabilidad- reconoce también la posibilidad de conflictos, pero toma en cuenta ahora de manera sustancial la disposición de un amplio margen de cooperación en el nuevo contexto internacional. En ese sentido, "la sensibilidad supone que los cambios que ocurran en otra unidad afectan a la unidad interdependiente, [en tanto] la vulnerabilidad supone la incapacidad de la unidad afectada

---

<sup>141</sup> De Ollóqui, José Juan. *Diplomacia ... op. cit.* p. 15.

de modificar el marco en que dichos cambios externos la afectan. Evidentemente un mayor grado de vulnerabilidad en una de las dos partes de la relación interdependiente implica una asimetría en dicha relación".<sup>142</sup>

Bajo ese esquema es factible que la decisión de un Estado grande o pequeño afecte directamente y con más fuerza ahora, que en otras épocas, a los otros que lo rodean. Al mismo tiempo es asombroso ver cómo los mercados, la producción industrial y los sistemas financieros de diferentes Estados nacionales se integran, al derrumbarse las barreras del comercio, la inversión y demás intercambios existentes entre ellos, sin importar las diferencias que prevalezcan en otros órdenes como el social, político o cultural. De ahí la importancia de reconocer que, para bien o para mal, los Estados Unidos se han constituido ya como el país líder de esta nueva era; ellos encarnan la victoria de una lucha ideológica y política de antaño que en su evolución dio lugar a un sistema económico complejo de libre mercado y que hoy está esparcido prácticamente por todo el mundo. Por tanto, invariablemente, pero con mayor gravitación a partir de unas décadas para acá, México sólo puede definirse en el orbe internacional por su relación con los Estados Unidos. Una relación imperante en la que durante más de siglo y medio, pese a mantener o pugnar por una "distancia" entre ambos Estados, entre ellos crecieron inevitablemente vínculos de correlación.

Ciertamente, en su proceso de consolidación como Estado, México mantuvo presente (al menos retóricamente) con su vecino del norte, una distancia económica, se procuraba una distancia cultural y se pugnaba fehacientemente por una distancia política en pro de la integridad soberana; pero, nuestra aproximación geográfica e histórica terminó transformando la postura de ambos Estados centralistas, pues la

---

<sup>142</sup> Borja, Arturo; González, Guadalupe y Stevenson, Bryan coordinadores. *Regionalismo y Poder en ... op. cit.* p. 237.

indiscutible injerencia económica mundial que son los Estados Unidos hace que, por obvias razones, México sea altamente vulnerable a políticas tomadas por su gobierno o hasta las de sus inversionistas.

Aunque, positivamente, esa misma aproximación geográfica y económica existente y reconocida formalmente entre ambos, ha convertido a México también en un país "pivote" para el resto de los hispanoparlantes en el continente, así como de otros países de Asia y Europa, que buscan ingresar al mercado norteamericano, a través de la economía nacional mexicana, con consecuencias económicas en su mayoría favorables. Por tanto, en el nuevo rumbo, la interdependencia juega un papel muy importante, sobre todo para México. Y es que no es lo mismo ser el vecino de cualquier país en el continente americano, a ser el segundo socio más importante de la potencia mundial que son los Estados Unidos.

Bajo ese esquema, aspectos como el ser incluido en el Consejo de Seguridad de la ONU (durante el 2002) no debe ser visto como una simple supeditación de México ante su vecino del norte, sino como una capitalización de presencia de éste en los foros políticos más importantes de las relaciones internacionales. Ésta finalmente deberá ser parte de la nueva estrategia mexicana para hacer válido el capital político en donde se define la política mundial. De igual modo en la relación bilateral deberá incrementar ese capital. Las vivencias adquiridas a partir de 1990 sugieren que, al igual que otros grupos étnicos, las comunidades mexicanas en Estados Unidos pueden empezar a tener un papel privilegiado en la formulación de políticas que afecten a su tierra natal y la orientación de los mercados internacionales.

En ese tenor, promover entre los mexicanos radicados en Estados Unidos el envío colectivo de recursos en dólares, permite establecer una interrelación entre localidades específicas de México-EUA, conformando así un vínculo de interdependencia con el que los migrantes adquieren

influencia en ambas comunidades, al exigir por su densidad demográfica y económica ser mayormente tomadas en cuenta en la política local y nacional. podemos pensar que con el tiempo, también habrá una postura más positiva por parte del ejecutivo de los Estados Unidos hacia México, como una comprensión total de la creciente interdependencia que se mantiene en todos los aspectos de la vida nacional de su país en relación con la sociedad mexicana.

Pero, no sólo el incremento de población mexicana en los Estados Unidos y sus consecuencias económicas son importantes dentro de la nueva relación bilateral, sino también la propia ascensión de participación e influencia de ese sector en los sistemas sociales y políticos en ambos lados de la frontera, un elemento más que hace definitivamente estratégica la necesidad del gobierno mexicano por mantenerse en constante interlocución con los mexicanos establecidos, temporal o definitivamente, en Estados Unidos.

Por otra parte, los nuevos actores permiten de igual forma una mayor diversidad de intereses en disputa a la hora de construir la política exterior, por lo que, en lo general, será excepcional ver que alguna de éstas muestren ahora cierta homogeneidad sobre sus objetivos. Antes -incluso en una sociedad tradicionalmente participativa como la de Estados Unidos- la lógica de las decisiones en esa materia era casi siempre invariable y las disputas relativamente menores en torno al tema, pues todos convergían en una misma actitud. Ciertamente había disputas sobre temas clave para uno u otro grupo, como ejemplifican casos tan variados como los tratados para el control de armas nucleares, el restablecimiento de relaciones diplomáticas con Vietnam o el permanente embargo a Cuba, entre otros. Pero el punto es que ahora la lógica bipolar que caracterizó a su política exterior ha desaparecido y lo enfrenta a un entorno definido por la era global y la multiplicidad de actores.

En ese contexto los asuntos internos de otros países, se han convertido con mayor frecuencia y apertura en asuntos de disputa dentro de otro y adquieren a su vez un espacio internacional de discusión. Es así como debemos entender que los debates que se dan en la actualidad en Estados Unidos, son en su mayoría respecto a temas que incumben directamente a los mexicanos. Por tanto, será lógico ver cómo en la conducción de las relaciones internacionales, pasaremos con más frecuencia de un relativo simplismo a situaciones de enorme complejidad, consistentes en la capacidad de inventiva a la hora de la negociación entre intereses y grupos de presión internos, sin que esto deba significar en esencia cuestiones directas a la soberanía.

Entre tanto, para México, su nueva carta de presentación será la bandera de la democracia, que constituye un atenuante de extraordinaria trascendencia para muchos de los embates que inevitablemente experimentará su diplomacia en la interacción con Estados Unidos, sobre todo ahora que los temas en disputa tocan poderosos intereses internos, como es el caso de la migración, los transportistas y los beneficiarios de la ayuda externa, entre otros. Es decir, la única manera en que naciones como México podrán negociar de forma efectiva con los estadounidenses en esta nueva realidad es jugando en su propia cancha; haciendo representar, y asegurando que estén presentes, sus propios intereses en el corazón de los debates internos de aquél país, olvidándose un poco de su bagaje histórico y legal tradicional.

En esta nueva etapa para el estado mexicano, la tarea consular no sólo se ha convertido en pieza clave de su actividad política en el plano internacional, por la que frecuentemente es distinguido por su "apego" al Derecho; sino que, innovadoramente además ha llevado a desarrollar la actuación de su red diplomático-consular desde el interior del país. Esto gracias al soporte de las oficinas estatales y municipales descentralizadas

de la misma Secretaría de Relaciones Exteriores, con lo que se permite establecer una nueva forma de conducir las relaciones consulares entre los estados, sus instituciones y su población, todo en el marco de la coordinación interinstitucional, bajo la estrategia de la prevención y el acercamiento.

Es decir, la experiencia adquirida por la realidad mexicana, en la que la condición de extranjero puede crear dificultades y delicados problemas vitales a los nacionales que ingresan a los Estados Unidos, le hizo implementar acciones preventivas de protección, con las que introduce elementos innovadores a dicha tarea. Pues bien, acciones de ese tipo no aparecen tipificadas como tal en la legislación consular actual, aunque ciertamente su puesta en marcha es exigida por una realidad latente. Su labor en el exterior, que se ha identificado ya como muy activa, va a conseguir que México se mantenga a la vanguardia en la proclamación de los derechos básicos con los que debe contar todo migrante y su deber será conseguir eco en el mundo sobre este aspecto, que no es exclusivo de un solo país o región y que por su explosión en el nuevo contexto internacional, evidentemente requerirá con el paso del tiempo ser normado.

En tanto, otros retos del siglo XXI en materia de política exterior seguirán determinados por la relación bilateral con Estados Unidos, sobre todo mientras siga en aumento su interdependencia natural con aquel país, por lo que a partir de esa premisa deberá establecer un esquema de trabajo orientado a consolidar un mejor posicionamiento de México en el actual orden mundial, que se traduzca en beneficios para su desarrollo nacional, ahora que el entorno global parece ofrecer a los menos desarrollados oportunidades de reposicionarse en el sistema mundial.

## CONCLUSIONES

Una de las normas más antigua que da vida a la actividad consular, tiene que ver con aquella que atribuye al cónsul el poder de ejercer -a favor de sus connacionales- protección frente a las autoridades locales del estado territorial que lo reconozca y, en la medida de lo posible, cualquier clase de asistencia frente a situaciones difíciles en los que se vean involucrados. De hecho, las funciones consulares permiten desplegar una serie de estrategias y promover un sin número de contactos locales para agotar cualquier aspecto posible de la protección en el extranjero, en tanto la naturaleza de sus acciones administrativas no incurran en alguna disposición de carácter internacional que lo limite en ese sentido.

Es decir, a diferencia de la protección diplomática, que se refiere principalmente a comportamientos de carácter general y se reducen a un acto del poder ejecutivo, del poder judicial o del poder legislativo, la protección consular sólo puede referirse a hechos de carácter local, o bien sobre los que emanan exclusivamente de la autoridad administrativa del Estado territorial, en relación con la residencia, el establecimiento y el desarrollo de actividades de los connacionales. En ese sentido, la protección presupone un comportamiento positivo o negativo -consistente en la infracción de una de las normas que regulan la condición jurídica de sus personas- por parte de las autoridades del lugar al que han sido asignados para representación de su Estado nacional. Con ello, se atribuye formalmente a todos los Estados soberanía personal sobre sus nacionales en el extranjero y les da la facultad de protegerlos ahí donde se encuentren. Además, quienes llegan a encontrarse en situaciones jurídicas difíciles, pueden en esos casos -junto con la protección- hacer efectiva la asistencia consular, la cual podrá desarrollarse en tantas formas, como situaciones adversas y diferentes se presenten.

No obstante, se han determinado dos premisas generales para que ambas tengan lugar dentro de las funciones del cónsul. El primer presupuesto está constituido por la facultad reconocida a los nacionales de un Estado extranjero de comunicarse con sus funcionarios consulares y solicitar dicho apoyo; asimismo, por facultad correlativa del cónsul de comunicarse con sus nacionales y si es necesario de visitarlos, mientras que el segundo tiene que ver con la otra facultad reconocida a los cónsules para dirigirse de igual forma a las autoridades del Estado receptor en defensa de sus connacionales.

Por tanto, es necesario que el individuo en cuyo favor se ejercita la protección sea nacional del Estado que envía. Asimismo, para hacer posible que se respeten en favor de los extranjeros, los derechos subjetivos esenciales referentes a su persona y a sus bienes, es preciso que existan acuerdos multilaterales y bilaterales específicos en la materia, con los que el Derecho Internacional obliga formalmente a quienes han establecido relaciones consulares. Aun cuando, como funcionario, el cónsul se debe al propio ordenamiento (interno) del que lo facultó como tal y de acuerdo con la doctrina tradicional.

En síntesis, sólo los Estados -como entes autónomos- tienen formalmente la facultad de relacionarse entre sí para el establecimiento oficial de relaciones consulares, mismas que podrán establecerse, desarrollarse y extinguirse de forma exclusiva a través de procedimientos particulares previstos y regulados, precisamente, por normas reconocidas y adoptadas entre las partes. Con esa premisa, el derecho de comunicación de la oficina consular o de sus funcionarios con los nacionales del Estado al que representan, se convierte en uno de los instrumentos jurídicos más importantes a la hora de llevar a cabo la protección, pues de otra forma la censura de éste por parte de las autoridades del Estado extranjero o, peor aún, su desconocimiento por

parte del propio connacional como un derecho a ejercer en su defensa, limita en cierta forma la acción consular, sobre todo en el caso de procesos judiciales como a los que son sometidos los migrantes mexicanos dentro del sistema estadounidense.

Por otro lado, en ese contexto es que a través de la historia – mientras se desarrollaban las transformaciones de la institución consular-, México, por su parte, pasó el siglo XIX dirimiendo conflictos internos que lo debilitaron enormemente, mismos que abrieron el espacio para perder territorios, capacidad económica y prestigio dentro de la configuración del sistema internacional. Su actitud hacia el exterior se volvió entonces pasiva, a veces reactiva y evidentemente sus instituciones eran cerradas. Al respecto, la consular no fue la excepción, por lo menos hasta que las contradicciones de la globalización hicieron resurgir el papel del funcionario consular y, sin duda, los vertiginosos cambios en el entorno mundial durante los años noventa, permitieron al fin que los intereses de México empezaran a incluir relaciones más activas con el exterior, incluyendo para ello nuevos actores. En ese tenor, hay lugar también al diseño de nuevos mecanismos de diálogo y concertación bilateral; así como a la creación de órganos administrativos y estrategias gubernamentales que originaron un nuevo marco institucional para la relación y la propia función consular.

En ese orden de ideas, podemos decir que a partir de la nueva postura mexicana, los consulados se han convertido en una real “válvula de escape” de las frecuentes tensiones que existen en las relaciones entre México y Estados Unidos. Asumen así la responsabilidad de canalizar un mayor número de asuntos de carácter bilateral, hasta desahogarlos en niveles menos complejos. Además que da preferencia a la desconcentración de sus potestades, al fomentar los contactos entre las autoridades locales y estatales de ambos lados de la frontera.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

En suma, con los constantes cambios en el mundo sobre las interacciones del sistema internacional, es posible el permanentemente estudio y la transformación de instituciones, conceptos y formas jurídicas consulares, haciendo de la práctica y sus preceptos elementos "inconclusos" y perfectibles a lo largo de la historia.

\*\*\*\*\*

A partir de la delimitación de su frontera territorial en 1848, la vecindad geográfica entre México y Estados Unidos ha estado rodeada de un sin número de aspectos históricos en los que divergen las mutuas percepciones de sus gobiernos y sociedades. Así, los antecedentes de la relación bilateral han dejado impreso al paso del tiempo un sello especial sobre lo que son los temas fundamentales de la agenda que les corresponde. Sin embargo, asumimos que de ninguna otra relación México obtiene tantos aspectos significativos, como los de la que se construye diariamente con los Estados Unidos, se consideren estos positivos o no. Es decir, a través de esa relación bilateral es que encuentra enormes beneficios al tiempo que hace frente a los mayores riesgos y retos, en todos los ámbitos de la vida nacional y particularmente en materia de seguridad, llámese pública, social, económica e incluso política. De ahí que sea necesario mantener una importante y singular dinámica de intercambios en todos los ámbitos, pues la relación exige una comunicación ágil, permanente y eficaz a la hora de enfrentar diferencias entre ambos. Eso sin olvidar que la relación bilateral México-Estados Unidos es muy sui generis, que no ha sido estudiada en su totalidad y que, por tanto, no existen modelos claros para su conducción, de tal suerte que -como

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

mexicanos- será necesario a partir de ahora desarrollar todo aquello que en el camino nos resulte exitoso.

Por otra parte, a diferencia de otras épocas, ahora es sencillo ver cómo la mayoría de los contactos e intercambios que se dan de manera diaria entre ambas sociedades, no pasa obligatoriamente por los centros de operación del gobierno federal (entiéndase Washington y/o Ciudad de México), por tanto, la usual relación bilateral a la que hacemos referencia también ha dejado de ser centralizada en el desahogo de los asuntos bilaterales. En esos términos, debemos no sólo identificar las posibles ventajas que existen para los mexicanos a la hora de negociar con su vecino del norte, sino además preparar los espacios en los que esas negociaciones se lleven a cabo y puedan concluirse en los mejores términos. De hecho, debemos tener presente que mientras mayor sea la interdependencia entre dos economías, mayor será la importancia de los acontecimientos políticos y sociales de un país en el otro, sin menospreciar que tener, por este medio, la posibilidad de incidir de alguna manera en un país como Estados Unidos, para México es de inicio una verdadera ventaja en el plano internacional.

Inevitablemente, ambos países seguirán siendo vecinos y compartiendo una historia dolorosa para los mexicanos, mientras que la interacción entre ambos no dejará de aumentar sustancialmente. Es más, a pesar de que en algún momento disminuya la preponderancia global de Estados Unidos respecto al resto del mundo, para México seguirá siendo éste el centro inmediato de poder económico y político con el que invariablemente se rija, porque voluntaria o involuntariamente así se ha concentrado su desarrollo. En ese sentido, es claro que las condiciones a las que se enfrenta el Estado mexicano y los instrumentos con los que ejerce el poder para mantener su vigencia e integridad, a través de la premisa del bien común, son más adversas y difusas de lo que fueron

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

antes de esta era en lo general para todos los países, es decir, antes de que cayera el régimen bipolar.

Finalmente, frente al inminente avance en el grado de interdependencia entre los Estados del mundo a partir de la última década del siglo XX, México trastocó sus dogmas tradicionales de acción internacional y se convirtió en importante factor económico y comercial para la región. Principalmente con la negociación y entrada en vigor del TLCAN, el país adquirió sin duda una relevancia real para los Estados Unidos. Hasta antes de esa época, los gobiernos mexicanos percibían con mayor intensidad que sus intereses nacionales y objetivos políticos, no sólo no eran compatibles con los de su vecino del norte y potencia mundial, sino que incluso -se podía notar- permanecían en verdadero conflicto, sobre todo a la hora de adoptar posturas frente a algún tema en común. Hoy, es necesario aprovechar las convergencias que surjan en la relación, las cuales se fortalecerán si el gobierno mexicano tiene claro el curso de su política exterior; en ese sentido, el gobierno del presidente Vicente Fox podría estar echando por la borda la seriedad que le ha dado a la relación el propio sistema estadounidense en los últimos años.

\*\*\*\*\*

Dada la suma de los tres factores que son la historia, la constitución de redes familiares transnacionales y principalmente las fuerzas de la economía, la cuestión de la migración mexicana a los Estados Unidos -de acuerdo con las estadísticas demográficas- evidentemente no tiene, en nuestros días, el más mínimo indicio de disminuir. Sin importar el riesgo de muerte por los inhumanos controles fronterizos estadounidenses, los costos y las pésimas condiciones del traslado, así como la discriminación

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

de la que son objeto una vez que han ingresado a ese país, el éxodo de cientos de mexicanos es un hecho que se registra diario en la frontera entre México y Estados Unidos. Por tanto, la migración es un asunto que va íntimamente ligado al de la protección, un tema que además la globalización ha puesto nuevamente sobre la mesa de las negociaciones y que con seguridad se mantendrá vigente en las próximas décadas del siglo XXI.

Para avanzar en este tema es necesario entonces plantear la migración como un factor dinámico y complejo, a fin de que Estados Unidos reconozca que las corrientes migratorias de mexicanos al norte representan básicamente dos aspectos de interacción fronteriza: en México, la oferta o expulsión de trabajadores y en su país, la demanda o atracción de migrantes laborales; que esa dinámica ha impulsado finalmente a los migrantes mexicanos a quebrantar las políticas migratorias y que, en ese tenor, ellos deberán considerar el trato que dan a los indocumentados durante el cruce o su permanencia en la Unión Americana.

Asimismo, la historia ha jugado un papel muy importante en la estructuración de las relaciones migratorias, pues fueron primero los mexicanos quienes se vieron obligados por los propios estadounidenses y sus políticas a pertenecer a la dinámica del país y crear a su vez nexos en él. Cabe subrayar que las estadísticas oficiales también indican que desde entonces los patrones de migración han considerado una creciente diversificación regional del flujo de población migrante en consideración con otras épocas de alta incidencia; se hace énfasis que los mexicanos en Estados Unidos ahora también son procedentes de zonas urbanas; que existe una mayor diversificación ocupacional y sectorial y, sobretodo, una tendencia a prolongar su estancia en Estados Unidos, lo que hace de éstos un conjunto más heterogéneo y difícil de controlar.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Es un hecho, además, que con el paso del tiempo y casi imperceptiblemente por su conciencia, los mexicanos han construido extensas redes sociales que son determinantes para reducir los costos y riesgos asociados con el desplazamiento que realizan. El elemento de cohesión que refuerza ese fenómeno tiene que ver, en esencia, con los lazos familiares o comunales que los individuos reconocen en el exterior como parte de su patria. En ese tenor, la asociación de paisanos, que es de hecho una forma natural de organización de los que viven en el exterior, puede significar un avance en ese sentido, pues está basada en las redes familiares en las que descansa generación tras generación, con éxito, el proceso migratorio y en el que en los últimos años el gobierno mexicano ha encontrado un valor político que lo beneficia. Sin embargo, pese a sus múltiples esfuerzos, ello no significa que efectivamente en todos los casos se logre a cambio un apoyo automático e incondicional de ese grupo a los intereses que impulsa el Estado mexicano en el exterior, incluso puede revertirse en una postura contraria que dificulte su negociación con el gobierno estadounidense. Por tanto, se debe estar conciente que en algunos casos los oriundos organizados serán instrumento de acción y en otros elementos de oposición.

No obstante, no se debe dejar de impulsar a través de ellas, con significativo ímpetu, la promoción de los aspectos nacionales, a fin de mantener el apoyo popular del régimen democrático; es decir, la cohesión de la identidad nacional en México y las comunidades mexicanas en el exterior, para evitar la desagregación social y asegurar junto con otros elementos la permanencia del Estado nacional, pues destaca el hecho de que, con sus diversas acciones, contribuyen al fortalecimiento de las comunidades transnacionales, pues crean una red creciente de intercambios y contactos entre México y mexicanos en Estados Unidos; así como, el surgimiento de proyectos productivos.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

De esa forma, los migrantes singularmente también adquieren a cambio mayor influencia en las comunidades de origen, al exigir -dada su participación económica- ser tomados en cuenta recurrentemente en la formulación de la política local y algunos aspectos de la vida social o pueden incluso llegar a ser actores centrales de ésta y se consideran exitosos, lo que evidentemente eleva el estatus que tenían hasta antes de emigrar. Finalmente, tras un absoluto y real reconocimiento de la importancia de las transferencias económicas que hacen los migrantes a México, se enfatiza el hecho de que las nuevas estrategias de protección consular impliquen a gobiernos estatales y municipales que buscan ser más eficientes en esa tarea, incluso sobre el mismo gobierno federal. Por lo que en un plazo de tiempo pudiera no ser difícil ver el debilitamiento de la cultura nacional y la constitución formal de una nueva vía para el desarrollo local y regional de los polos más desamparados del país, aunque todavía no exista (pese a sus esfuerzos) un sistema federal efectivo que promueva la orientación de esos recursos de manera más ordenada y efectiva.

En suma, todo ello ha sido parte del motor que ha impulsado el activismo mexicano de los otros niveles diferentes del gobierno federal, al tener con más frecuencia un mayor número de habitantes fuera, que por un lado aportan directamente a la localidad recursos económicos vía remesas y por otro demandan mayor atención gubernamental de ese orden. Eso no quita que los aspectos de la migración permanezcan como un desafío en la relación entre México y Estados Unidos, ni siquiera que tenga indicios de desaparecer del todo, pero efectivamente permite responder a su compromiso con los mexicanos en el extranjero; promueve nuevas formas de cooperación binacional en la materia; ofrece visiones más integrales y de conjunto para la progresiva solución del problema y da un nuevo enfoque nacional al fenómeno. De tal suerte que, en lo general,

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

sobre este rubro se evitan con más facilidad posturas nacionales extremas por asuntos particulares, que pueden ser minimizados en pos de un mejor entendimiento bilateral.

\*\*\*\*\*

En el caso mexicano, el apoyo a connacionales que enfrentan problemas en Estados Unidos, en la actualidad resulta ser atendido con mayor frecuencia por instancias que no pertenecen a las oficinas consulares establecidas oficialmente por el gobierno central para ese fin o pertenecientes a la estructura administrativa de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). Lo anterior explica cómo, obligada a responder de manera activa y eficaz a los retos que genera la migración masiva de mexicanos al norte, desde las últimas décadas del siglo XX, la Secretaría reconsideró su organización administrativa para poner en marcha la desconcentración de sus funciones y paradójicamente con ello abrió paso al desarrollo de nuevos órganos gubernamentales y estrategias de auxilio en la materia, no tipificados del todo en los marcos jurídicos de las funciones consulares.

La evolución, de hecho, inició a partir de la década de los años setenta, cuando la SRE empezó a emplear técnicas y procedimientos de trabajo no sólo a través de sus oficinas consulares y demás representaciones en el exterior, sino incluso al interior de la República Mexicana, mediante su propia red de oficinas de enlace (delegaciones estatales y oficinas municipales); con ello, disminuyeron las triangulaciones en los asuntos que involucran a actores de diversos puntos del país y la Unión Americana, donde está en juego la vida o la libertad de un mexicano. Así, para la década de los años noventa, las

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

oficinas consulares terminaron por convertirse en canales efectivos para el manejo y desahogo de los conflictos regionales, a fin de mantener las diferencias dentro de límites que no afecten a todo el entorno bilateral.

En nuestros días, podemos decir que efectivamente la práctica consular permite una cooperación multiforme y diversa entre los órganos consulares mexicanos y las autoridades estadounidenses, que permite en cierta forma mayor participación del resto de las estructuras gubernamentales en el ámbito exterior. De este modo, los cuerpos consulares tienen mayores posibilidades de cumplir óptimamente con las funciones que ejercen respecto a sus propios compatriotas y aun cuando ellos se constituyan como el instrumento medular de esas acciones, la participación de nuevos actores implican variaciones en la tradicional forma de llevar las relaciones consulares; así también, modifican las prácticas y estrategias del gobierno que se ponen en marcha para su fin específico: brindar protección y asistencia en el extranjero. Mismas que, por sus resultados en la minimización de casos de protección sin éxito, se hacen nada despreciables, pues claramente van dirigidas a consolidar con mayor eficacia los objetivos de política exterior, basadas en la suma de esfuerzos institucionales.

Hasta hace unas décadas, el papel del cónsul mexicano usualmente no tenía la relevancia que ha adquirido en nuestros días, pese a que la problemática migratoria ha sido similar. Por tanto, las nuevas estrategias de México para enfrentar los desafíos del siglo XXI, han llevado a redimensionar las funciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores, otorgando con ello un papel más dinámico para los consulados mexicanos. Incluso, para no contaminar una relación de alto nivel, los consulados contribuyen, por su parte, en manejar los asuntos a nivel local, lo que fomenta mayores contactos con las autoridades de este nivel y ha contribuido a situar en otro plano (pudiera decirse más cooperativo) las

relaciones bilaterales. Bajo ese esquema, es que se desarrolló un mayor número de contactos fuera del orden federal; pero, sobre todo, se amplió el campo de acción de los cónsules en ambos lados de la frontera, incluyendo los asuntos políticos que corresponden a los diplomáticos.

Es decir, la nueva politización de los asuntos bilaterales entre los diferentes niveles de gobierno y estratos de la sociedad civil de México y Estados Unidos, permiten evidentemente la consolidación de los nuevos actores involucrados, quienes efectivamente abren diversos cauces de discusión y actuación descentralizada, pero que, por otro lado, hace heterogéneo el tipo de soluciones y posturas que se externalan sobre un asunto que en lo ideal es "facultad" del Ejecutivo federal, quien por si fuera poco ha perdido control sobre la representación de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

En el entendido de que dentro de los rubros de acción legítima, en el caso de México, las funciones conjuntas ciertamente se efectúan en verdadero auxilio de otras dependencias de la administración pública (bajo la coordinación interinstitucional) y finalmente éstas, a su vez, constituyen parte importante o central de su actuación en el plano internacional. De ahí que es entendible que entidades federativas y municipios cuenten en nuestros días con órganos específicos creados para el desarrollo de sus propias tareas en el exterior.

Sin embargo, el hecho de que la conducción de las relaciones internacionales sólo sea facultad del gobierno federal, lleva a pensar que en México no puede haber "legalmente" política exterior que no esté evidentemente supeditada a la labor de la Secretaría de Relaciones Exteriores y los lineamientos planteados por ésta. En ese orden de ideas, es necesario considerar también la redistribución de funciones de la Secretaría, dentro de la administración pública, en el sentido de que aún cuando la implicación de otros actores en sus tareas sin duda ha hecho

que en su respuesta sea más efectiva (por no actuar sola y auxiliarse de éstos); la nueva estrategia mexicana interinstitucional también la ha erigido en simple coordinadora de otros organismos que la rebasan en la exclusividad de sus funciones, por lo que evidentemente deja de concentrar en ella las decisiones de política exterior y con el tiempo se verá disminuido el objetivo real para la que fue creada.

No obstante, en la actualidad, las actividades propias de la SRE son, a la par, de un lado funcionales y de otro, institucionales. Evidentemente, las primeras significan su razón de ser, que es el exclusivo cumplimiento de la política exterior del país, por mandato del ejecutivo federal; mientras que las segundas, se refieren a las actividades que la nutren y sustentan como institución, es decir la administración de personal y la gerencia de recursos materiales necesarios para su eficaz funcionamiento.

Por otro lado, se debe tomar en cuenta además que sin más recursos la descentralización de los años recientes sumó mayor número de demandas del servicio consular; sin dejar de considerar que la sobre demanda existente también puede derivar, en parte, del descuido que existía en cuanto a la prevención y auto protección de los mexicanos en su condición de extranjeros. Estas últimas han sido empleadas recientemente como nuevas estrategias del gobierno y requerirán –por su puesto- de más tiempo para rendir frutos notorios y satisfactorios; entre tanto, se debe reconocer la prioridad de mantener informado al migrante sobre las situaciones y riesgos de los peligros al cruzar la frontera norte, así como su estancia o tránsito sin documentos y las dificultades e interpretaciones del idioma.

Es claro que las acciones extemporáneas, es decir cuando ya no es posible hacer nada, limitan la capacidad de respuesta positiva y eficaz a favor de los connacionales y ésta sucede muchas veces precisamente por no conocer sus derechos consulares. Los avances por parte de las

autoridades mexicanas en ese sentido, no pueden ser inmediatas, sin embargo sí se ven cuestionadas al asumir sólo el esfuerzo de avisar a un número muy cuestionable de migrantes sobre los peligros y derechos que encuentran al salir del país y que en suma no significa una respuesta real al problema que origina el desplazamiento de los mexicanos. Sin embargo, esos esfuerzos deben considerarse básicos para construir una cultura propia de la protección y, por ende, fomentarse en todos los niveles, por lo que requerirán permanentemente de la coordinación interinstitucional; pero, deberán ser siempre y exclusivamente orientados por los lineamientos y políticas de protección que reconoce la SRE, para evitar así tropiezos en lugar de éxitos, donde la falta de coordinación (descoordinación) implique duplicidad de funciones y desgastes políticos infructuosos.

Asimismo, es necesario destacar que las condiciones, nada favorables, a las que se enfrenta la SRE en términos presupuestarios, son las que han permitido la creación de mayores mecanismos de acción institucional, con las que se innova en esta tarea. Entre ellas, encontramos el impulso que se da por ejemplo a través del Programa de Comunidades Mexicanas en el Exterior (PCME), el cual opera con auxilio de otras instancias de gobierno y en su inicio no contó con un presupuesto formal. Hoy, después de más de diez años de funcionamiento se ha convertido en una de las Direcciones Generales dentro de la estructura de la SRE.

De sus tareas, conviene resaltar la promoción de la imagen de las comunidades mexicanas en el exterior; propiciar en ellas un mejor conocimiento de la realidad nacional; apoyar la formación de organizaciones que contribuya a mejorar la representatividad de estas comunidades en los lugares donde residen. Además, este órgano está comprometido a concertar con otras dependencias, la oferta de cooperación internacional de México, mediante el diseño e

instrumentación de programas que contribuyan a elevar el nivel de vida de los mexicanos y personas que residen fuera del territorio nacional, así como, fortalecer su vínculo con ellos. De esa manera, en coordinación con otras secretarías del gobierno federal y el apoyo de los gobiernos estatales, se ha alentado efectivamente la consolidación de organizaciones de oriundos en agrupaciones estatales y locales, con el propósito de cultivar los lazos de solidaridad y apoyo mutuo entre los mexicanos de afuera y sus lugares de origen, lo que ha fortalecido y alentado desde hace una década el nuevo esquema institucional mexicano en la materia.

\*\*\*\*\*

Con el pleno reconocimiento de la vulnerable situación en la que viven millones de migrantes mexicanos establecidos en los Estados Unidos, la misión en el exterior del gobierno federal se ha concentrado en gran parte a atender los aspectos derivados de este fenómeno. Claramente se ha comprometido con mayor énfasis no sólo a reforzar la protección consular inmediata, sino a facilitar los elementos para que ellos mismos asuman la defensa de sus derechos y eviten actos que pongan en riesgo su integridad. Es decir, el incremento y dinamismo de los flujos migratorios a través de la frontera norte de México demanda cada vez mayores acciones complementarias e innovadoras para reforzar y ampliar, entre otras, las tareas de protección. Sabemos que los recursos económicos y humanos comprometidos en esa labor, frecuentemente resultan insuficientes y desgastan su capacidad de respuesta frente a la versatilidad de los casos que la requieren; de ahí la suma de esfuerzos que hoy convergen para el desarrollo de nuevas políticas en materia de protección y que, además, han fomentado diferentes frentes por parte de las dependencias oficiales.

Este hecho significa también el reconocimiento expreso de que la migración requiere una atención especial, integral, decidida, pero sobre todo permanente y eficaz para la población migrante y sus familias.

No obstante la mayor actuación de nuevos personajes en las relaciones consulares de México con Estados Unidos, todavía la gran parte de la labor en el extranjero depende de los funcionarios del Servicio Exterior Mexicano y las oficinas de representación a su cargo. La ventaja es que éstas cuentan ahora con un verdadero respaldo, coordinado y descentralizado, para llevar a cabo con mayor eficacia sus acciones de protección a mexicanos de toda la República en el extranjero. Asimismo, entre otras primacías de la conformación de una nutrida red institucional de apoyo al migrante, podríamos decir que está la posibilidad de activar de forma efectiva la participación de los propios individuos y sus familias, que en el ahorro de recursos facilitan el cumplimiento de los objetivos de la política exterior de México, relativos a la protección, promoción e inversión de los intereses nacionales y que, mediante estrecha comunicación, permite a la vez mantener al mexicano en el exterior integrado a la dinámica económica y social de su lugar de origen, constituyéndolo en un factor de poder político y económico, siempre y cuando se trabaje igualmente en fortalecer la confianza de esa población frente a las propias instituciones mexicanas que pueden ofrecerles protección.

Por tanto, el nuevo enfoque que el Estado mexicano ha dado al fenómeno migratorio puede explicarse, además, desde la perspectiva del crecimiento económico regional, donde evidentemente es difícil soslayar los efectos positivos que las remesas de sus emigrados han incentivado como nuevas formas de captación de recursos e inversión comunitaria local y destaca el hecho de que el migrante mexicano adquiera una conciencia clara sobre su condición y derechos aún fuera del país.

Por tanto, la conformación de una amplia (porque abarca todos los temas) y compleja (porque implica a todos los niveles de gobierno) red interinstitucional de apoyo al migrante a la que hemos hecho referencia y la promoción de una interacción más estrecha entre las sociedades trasnacionales y de los que los rodean en nuevos foros, ha hecho posible - con coordinación- el desarrollo de novedosos mecanismos de diálogo y concertación, enfocados a encontrar una nueva modalidad en la atención de los casos de los migrantes en situaciones desfavorables. Así, por ejemplo, los gobiernos locales han antecedido e incluso han sobrevivido a otros proyectos del gobierno federal, con lo que muestra la ventaja que éstos han tomado hoy en la materia. En ese sentido, se debe considerar también por parte del gobierno central la correcta distribución de recursos para esos fines, evitando la duplicidad de funciones en órganos que no se comprometan a la coordinación y también normar ésta más ampliamente dentro de la legislación mexicana y promoverla en la esfera jurídica internacional para su universal adopción.

Por tanto -como gobierno en general-, México deberá mantener para sí dos aspectos en materia de política exterior relativa a los mexicanos emigrados: por un lado, el acercamiento con los que viven y trabajan en Estados Unidos, con el fin de organizarlos y fortalecerlos como instrumento político de negociación, desarrollo económico y protección; y, por el otro, la coordinación interinstitucional interna, bien regulada, como mecanismo para fortalecer la protección de éstos en el extranjero, una acción que además le retribuirá políticamente su acción (en forma de legitimidad Estatal y unidad nacional).

\*\*\*\*\*

Es claro entonces que no podemos esperar ahora que las relaciones de trascendencia bilateral se limiten a negociaciones entre Ejecutivos o gobiernos centrales y, aunque no se puede negar que antes también estuvieron presentes otros actores en diferentes niveles, lo destacado es que su participación adquiere cada vez mayor institucionalidad de los dos lados de la frontera, gracias también a que el gobierno mexicano evidentemente logró instituir en el plano bilateral: normas, procedimientos, foros, organismos y demás mecanismos interinstitucionales para dialogar, analizar, negociar y hasta concretar acuerdos, que puedan responder con mayor precisión a los intereses marcados por el país con respecto al entorno de la relación.

Bajo ese esquema, ciertamente la experiencia de interacción fronteriza representó un cambio en la visión tradicional de la política global entre ambos países, pues hoy Estados Unidos y México mantienen relaciones bilaterales considerablemente estrechas en todos los órdenes y niveles permisibles, con una gama sin precedente de temas, donde involucran una amplia escala de participantes del gobierno, el sector privado y la sociedad civil. De esta forma, los gobiernos mexicanos del orden estatal y municipal, apoyan de manera directa en asuntos bilaterales cotidianos; lo que hace necesario establecer una relación más estrecha de cooperación y corresponsabilidad con sus oriundos en el extranjero. Ese aspecto les ha dado, por tanto, oportunidad de proyección internacional y captación de inversiones extranjeras directas para el desarrollo local.

No obstante, ante las nuevas dimensiones entre México y Estados Unidos, se vuelve un reto "educar" a la población, en general, sobre como entender la relación o la determinación para conducirla en el nuevo siglo, al igual que con el resto de la política exterior. Evidentemente, no es fácil para la memoria de todos los mexicanos dejar atrás sus propias

impresiones nacionalistas respecto al vecino del norte; pero en nuestros días es necesario mantener una visión renovada sobre la forma de llevar a cabo los asuntos bilaterales. En ese sentido, también sería absurdo plantear una ruptura total con el pasado o manifestar un cambio absoluto en las acciones tradicionales de México, sin dejar de tomar en cuenta las verdaderas necesidades que tiene el país, porque entonces sí se perdería cierta legitimidad a sus actos.

En particular, uno de los aspectos más importantes a rescatar en la materia es el hecho de reconocer que, efectivamente, entre las naciones en las que por condiciones naturales se establezcan con mayor fuerza relaciones consulares, siempre será necesario fomentar un sentimiento de confianza mutua, con la finalidad de desarrollar en mejores términos una colaboración recíproca a favor de sus connacionales. En el caso de México se trata más bien de fortalecer mayores lazos de cooperación, mediante la existencia de canales múltiples para la conducción de las relaciones, que permitan explotar la potencialidad de estar junto al país más rico del mundo dentro del sistema de las relaciones internacionales en la actualidad.

Empero, sin menospreciar el mayor acercamiento bilateral del que hemos tratado en este trabajo, debemos reconocer que todo lo anterior no significa que por arte de magia la relación mejorará completamente, aunque con certeza podemos decir que ha encontrado exitosamente nuevos campos de acción para soluciones conjuntas, pues los elementos de la interdependencia han mostrado el compromiso de los Estados Unidos a una mayor cooperación y en algunos aspectos de la última década su voluntad ha dado cuenta de ellos; así como, la atención mexicana se fijó igualmente en el combate a la impunidad, la corrupción, el tráfico ilegal, el libre comercio y principalmente logró la democracia. En suma, ello permite que en el actual contexto internacional se faciliten los acuerdos y

el cumplimiento descentralizado de los mismos, además de que abre paso a un régimen internacional donde prevalecen las instituciones.

En ese sentido, el interés descentralizado del Estado mexicano por sus nacionales en los Estados Unidos se explica además, en cierta medida, bajo la lógica de que los recursos humanos y materiales jamás serán suficientes para atender todos los casos que expone la migración masiva de mexicanos al norte, obligándolo con ello a buscar nuevas estrategias que le permitan inantener, por un lado, vigencia en el sistema internacional y, por el otro, su legitimidad como soberano para ejercitar una pluralidad de potestades en relación con las personas físicas y jurídicas que a ellos pertenecen (por ciudadanía o nacionalidad) en relación con el extranjero, como la protección consular. De tal suerte que el gobierno mexicano no ha dudado en crear programas encaminados a fortalecer su desarrollo como colectividad, aunque los nuevos tiempos políticos han hecho que, a medida que se busca un acercamiento con la población mexicana en el extranjero, se politice la propia etnicidad de éstos; es decir, casi cualquier esfuerzo gubernamental hacia ese grupo adquiere invariablemente connotaciones políticas y, de hecho, la creciente ascendencia que muestran sobre el sistema ciertamente los hace blanco en ambos lados de la frontera.

En ese sentido, es un hecho que los nuevos interlocutores (locales) no dejan de tener su propio impacto, con el que erosionan, de una parte, las vinculaciones entre los Estados y los contactos transnacionales (dado que el migrante deja de sentirse plenamente mexicano, para expresarse oriundo de su localidad y eventualmente queda ligado a elementos propios de la nación estadounidense); de otra, vuelven mínima la frontera entre la política interna y la internacional, es decir, dan lugar preponderante a los asuntos denominados por algunos "intermésticos", con los que como Estados se ven obligados a debatir su soberanía. No obstante, debemos

reconocer que aún cuando se ha iniciado una activa participación de los gobiernos locales en el exterior, hasta ahora éstos sólo se mueven con el simple interés de promover e impulsar instrumentos que les permitan canalizar y orientar mayores recursos económicos en proyectos productivos, de infraestructura e inversión para el desarrollo de su región en México, y no por el deseo de conseguir una posición en el sistema internacional, como es el interés del gobierno federal a la hora de llevar a cabo sus acciones de política exterior como Estado mexicano. De hecho, puede ser entonces que no compitan con él -porque además son parte de su estructura- pero ciertamente lo reducen.

De ahí que las políticas de los Estados (en este caso de México y Estado Unidos) se ven con más frecuencia rebasadas por las necesidades propias de los sujetos, que obligan a la construcción de instituciones nuevas, a la par que organizan las propias; además, trastocan indirectamente los objetivos generales de la nación y cuando han adquirido cierto poder político y económico tienen incluso la capacidad de condicionarlos. Ese mismo hecho parece limitar la facultad del Estado con la que tuvo su origen como unidad política: gobierno con soberanía sobre su población y su territorio. En ese sentido, la institución consular puede resultar paradójicamente un interés muy especial para el Estado que la acredita, ya que a través de su labor puede mantener o promover todavía cierta legitimación como soberano. Pero, la fugacidad de los cambios internacionales en la actualidad, no nos asegura realmente su existencia como "unidad soberana" durante mucho tiempo, a consecuencia de los procesos globalizadores. Es decir, los conceptos de Estado y Nación sufren variaciones a partir de la economía y la información enfrentadas con las estructuras culturales y subjetivas de los sujetos. De hecho, con las teorías de interdependencia -que sostienen la existencia de canales múltiples de relaciones- podemos explicarnos también cómo ciertamente se

desgastan las vinculaciones entre los Estados a favor de los que se definen como contactos transnacionales y por otra, cómo esos mismos contactos vuelven mínima la frontera entre la política interna y la internacional. En ese sentido, el concepto de "interdependencia compleja" se considera útil para medir la capacidad de negociación de una unidad estatal en una determinada relación donde prevalezcan las asimetrías.

No obstante, se debe recalcar de igual forma que, para México, la propia diversificación de las relaciones bilaterales con Estados Unidos tiene como aspecto positivo el haber convertido a los consulados mexicanos y otras instituciones, en instrumentos útiles para lidiar con la creciente proliferación de conflictos locales en el exterior, dejando espacio al Ejecutivo para extender acciones y fortalecer en otros lugares su personalidad. Por tanto, otro asunto a tomar en cuenta en los próximos años será la diversificación, un aspecto que todavía no se ha podido alcanzar por los gobiernos mexicanos con el éxito deseado, pues bien cierto es que nuestro crecimiento sigue enfocado en Estados Unidos, como nuestro tradicional (y natural) socio principal. De hecho, los intentos por diversificar la política exterior de México podrían llevar a pensar que establecer o fortalecer relaciones con otros países y regiones diferentes de América del Norte refleja, por sí misma, la existencia de una estrategia en consonancia con ese "deseo"; pero, la realidad es que la obsesión de reducir la dependencia frente a Estados Unidos mediante nuevos vínculos con el resto del mundo —como los ya concretados— no se traduce en resultados concretos y claros en ese mismo sentido, lo cual puede explicarse si entendemos que para ello haría falta forzar o detener un sin número de elementos que fluyen naturalmente hacia aquél país y que difícilmente tomarían otro cauce, provocando en todo caso una crisis estructural sobre el comercio y el empleo, entre otros.

Ello, sin olvidar que incluso la nueva política exterior que desde hace más de una década promueve México –supuestamente guiada por razones de Estado- eventualmente aún está moldeada por las preferencias y voluntades de las elites gobernantes en turno, igual que en Estados Unidos. Por tanto, la colaboración más estrecha entre los dos gobiernos no podrá ser auspiciada de manera más favorable por otra causa que no sea la convergencia de las creencias, intereses y objetivos de ambos titulares del gobierno, tal como lo demostró en su tiempo el TLCAN. Se puede decir que para entonces había un objetivo claro, que era el de asegurar una presencia activa en los foros multilaterales y las relaciones bilaterales. Al término de la Guerra Fría, el diseño de una nueva estrategia y visión obligaba ya a redefinir los conceptos de nacionalismo y de soberanía, de modo que el gobierno mexicano se esforzó porque los Estados Unidos poco a poco se convirtieran ante los ojos de la población mexicana, en un aliado, en vez del enemigo con el que históricamente se le ha asociado.

De hecho, la experiencia de negociación del TLCAN, permitió que con el tiempo y cada vez con mayor naturalidad, los representantes consulares hicieran uso frecuente de instrumentos activos de política exterior como el cabildeo, invadiendo incluso el ámbito político de la diplomacia. Así, un cónsul en Estados Unidos puede hoy solicitar el apoyo de los mexicanos o hispanos con “peso” para ejercer presión sobre los congresistas, o bien hacerse valer de los medios de comunicación de aquel país para validar o rechazar cualquier planteamiento en favor de la protección de sus compatriotas. Se considera entonces que la política exterior mexicana se rediseñó, no sólo de acuerdo con los fines del país, sino también de acuerdo con sus medios. Las variaciones hechas entonces a la política exterior mexicana responden a la visión de adecuar las estrategias a los retos del momento y de manera particular es un hecho que en el caso de

las negociaciones con los Estados Unidos es necesario desarrollar y contar con aliados dentro de aquella sociedad.

Así, los cónsules mexicanos se constituyen en el último recurso de la estrategia mexicana frente al desahogo de los asuntos bilaterales más complejos. Su éxito depende de la prioridad que el gobierno le asigne dentro de sus objetivos de política exterior, así como de la constancia y coherencia con la que se aplique en la práctica. En consecuencia, buena parte del trabajo habrá que hacerlo desde México y no solo en los Estados Unidos. Es síntesis, para tener una sólida estrategia en el exterior - independientemente del énfasis y características propias que le imprima la administración en turno- debe existir un proyecto dinámico y práctico para México en sus relaciones internacionales, que signifique además congruencia y fortalecimiento al interior; pues, aunque la coordinación y multiplicidad de actores y escenarios, puede resultar en ciertas circunstancias eficiente para términos prácticos, la realidad política es que, ésta significa en buena medida el debilitamiento del gobierno central, quien ve más difícil conciliar intereses sobre una política exterior que satisfaga a todos los sectores y se entienda con la realidad.

No es mentira ni nuevo que para un país como México, los factores externos y las opciones que se presentan en el escenario internacional condicionan el desarrollo de cualquier estrategia de política exterior. Evidentemente, México no se ha constituido como actor principal en el escenario internacional, es tan sólo receptor de los efectos de lo que hacen las grandes potencias; sin embargo, su presencia en todos los foros internacionales le sirve para capitalizar su poder negociador, pues todavía no cuenta con los elementos suficientes para influir sobre el devenir mundial. Para ello, necesita consolidar primero un desarrollo nacional considerable, sustentable y legítimo, además de crear mayores canales de interconexión con las grandes potencias, para hacerlas a través de la

interdependencia vulnerables a él. Sin embargo, no todo pudiera resultar tan gris si bajo la persecución de su interés nacional, el Estado mexicano adopta en sus relaciones internacionales una política fundamentalmente orientada a promover la imagen de una nación mejor definida, ampliamente democrática y mayormente participativa en los asuntos del exterior, que le reditúe por ejemplo en inversiones directas. No basta entonces que —como lo hizo en otras épocas— se caracterice por una actividad respetuosa de los demás, retrayendo sus propios intereses y supeditándolos a la preservación de la soberanía intacta. Eso no significa que buscará participar en el acontecer internacional por mero prestigio, sino por real incidencia sobre las decisiones que orientan al mundo, a fin de insertarse en modelos de crecimiento exitosos para el desarrollo nacional.

Por cuanto al plano interno, en el futuro del país, debe decirse que sobre todo están los problemas políticos que ahora tienen que ver con la incertidumbre (o indefinición) del gobierno federal, más que con la democracia y que por otro lado permanecen los económicos comúnmente conocidos. No se puede negar, por ejemplo, que el gobierno ha tenido la “voluntad” de buscar mejores oportunidades para los mexicanos aquí y fuera, pero esta voluntad no significa en nuestros días la existencia de una estrategia real y mucho menos una política clara de acción, donde la apertura democrática ha resultado ser una circunstancia sin mayor provecho para este efecto.

Finalmente, hay que recordar siempre que, para tener éxito en cualquier estrategia política, se debe saber lo que se quiere y lo que evidentemente se está dispuesto a dar, considerando una ganancia mayor. Es decir, atraer los recursos necesarios para transformar con ayuda del exterior la vida al interior del país; pero sobre todo, mantenerse como un gobierno efectivo, a fin de asegurarse en ésta época de definiciones un

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

lugar en el sistema internacional como Estado soberano. Por tanto, como consecuencia de los diferentes fenómenos y corrientes internacionales que se viven, México está obligado no sólo a ser flexible con la aplicación de sus principios de política exterior y los mecanismos para ejecutarla, sino además priorizar sobre la asignación de los recursos gubernamentales, si es que quiere atender con mayor eficacia a la población mexicana y utilizar a ésta como medio de consecución de los demás objetivos de su política. Además, tener bien presente que los actores regionales de toda la nación irrumpieron en la escena internacional y son quienes han tomado ahora la batuta de muchos de los temas de la agenda con Estados Unidos en nuestros días, dejando atrás el contacto exclusivo que existía entre los gobiernos centrales o sobre meros asuntos fronterizos. De tal suerte que, con el reacomodo y aprovechamiento de los espacios, así como de nuevas fuerzas en permanente interacción, hoy es posible encontrar cotidianamente indicios de las relaciones bilaterales con aquél país, en cualquier nivel o sobre cualquier tópico. Interacciones que además repercuten voluntaria o involuntariamente en el contexto global de la relación, pero que sobre todo materializan las nuevas formas de hacer política y conducir las relaciones internacionales de los nuevos tiempos.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## FUENTES

### BIBLIOGRAFÍA

- Abrisqueta, Jaime. *El Derecho Consular Internacional*. Reus, España, 1974. 486p.
- Aguayo Quezada, Sergio. *México en cifras*. Grijalbo. México, 2002. 293p.
- Antología de principios y tesis, *La Política Exterior de México en el nuevo orden mundial*, CFE, México, 1993, 428p.
- Archivo Histórico Diplomático Mexicano. *Los primeros consulados de México 1823-1872*, AHDM, México, 1974, 101p.
- Archivo Histórico Diplomático Mexicano. *Política exterior de México 175 años de historia*, AHDM, México, 1985, IV volúmenes.
- Borja, González y Stevenson coordinadores, *Regionalismo y Poder en América: los límites del neorrealismo*, CIDE, 1996, México, 500p.
- Bosch García, Carlos. *Historia de las relaciones entre México y Estados Unidos 1818-1848*, 2ª. Ed. SRE, México, 1985, 221p.
- Center for the Study of Democratic Institutions. *American Foreign Policy in the Age of Interdependence*, CSDI, EUA, 1974.
- Consejo Nacional de Población, *Migración México-Estados Unidos: continuidad y cambio*, CONAPO, México, 2000.
- Consejo Nacional de Población, *Migración México-Estados Unidos: opciones de política*, CONAPO, México, 2000.
- Consejo Nacional de Población, *Migración México-Estados Unidos: presente y futuro*, CONAPO, México, 2000.
- De La Garza y Velasco coordinadores, *México y su interacción con el sistema político estadounidense*, CIDE, México, 2000, 325p.

- De la Peña y Reyes, Antonio. *Algunos documentos sobre el Tratado de Guadalupe y la situación de México durante la invasión americana*, Porrúa-AHDM, México, 1970.
- De Olloqui José Juan. *Diplomacia total*, FCE, México, 1994, p. 17.
- Deutsch, Karl W. *Análisis de las Relaciones Internacionales*. Gernika 3era. Ed., México, 1994, 434p
- Díez, Juan y Ruíz, Canedo. *Migración indocumentada de México a los EUA*, FCE, México, 1984, 206p.
- Eaton, David W. *México y la Globalización: hacia un nuevo amanecer*. ITESM-Trillas, México, 2001, 230p.
- Flores Dávila, Alejandro coordinador. *TLC impactos en la frontera norte*, UNAM, México, 1993, 309p.
- Glade y Luiselli, coordinadores. *La Economía de la Interdependencia: México y Estados Unidos*. CFE. México.
- González Casanova y Saxe-Hernández coordinadores, *Mundo actual: situación y alternativas*, siglo XXI, México, 1996, 450p
- Guerrero, Omar. *Historia de la Secretaría de Relaciones Exteriores*. SRE, México, 1993. 431p.
- Gutiérrez Pantoja Gabriel, *Metodología de las Ciencias Sociales i*, Harla, 1984, México, 250 p.
- Kanellos Nicolas, *Hispanic First: 500 years of extraordinary achievement*, Gale Research, USA, 1997.
- Keohane, Roberto O. *Después de la hegemonía. Cooperación y discordia de la política económica mundial*, GEL, Argentina, 1988, 338p.
- Kissinger, Henry. *La Diplomacia*. FCE, México, 1994, 919p.

- Krauze, Enrique. *La Presidencia Imperial*. Tusquets Editores, México, 1997.
- López Villafañe y Uscanga, coordinadores. *México frente a las grandes regiones del mundo*. Siglo XXI, México, 200, 196p.
- Maciel, David R y Herrera-Sobeck, María coordinadores. *Cultura al otro lado de la frontera*, S.XXI, México, 1999, 323p.
- Maresca, Adolfo. *Las Relaciones Consulares*, Aguilar, España, 1974. 547p
- Moyano Pahisa, Angela. Protección consular a mexicanos en EUA 1849-1900, AHDM, México, 1989.
- Ojeda, Mario. *Alcances y Límites de la Política Exterior de México*. COLMEX, México 1976, 220p.
- Olloqui, José Juan. *La Diplomacia Total*. FCE, México, 1994, 322p.
- Pellicer, Olga y Fernández, Rafael coordinadores, *México y Estados Unidos; las rutas de la cooperación*. SRE-TAM, México, 1998, 287p.
- Roett, Riordan (compilador). *México y Estados Unidos: el manejo de la relación*. Siglo XXI, México, 1989, 341p.
- Roett, Riordan (compilador). *Relaciones Exteriores de México en la década de los noventa*, Siglo XXI, México, 1991, 343p.
- Riding, Alan. *Vecinos distantes*. Joaquín Mortiz. México, 1985. 450p.
- Schumacher, Ma. Esther compiladora. *Mitos en las relaciones México-EUA*, FCE, México, 1994, 528p.
- Seára Vázquez, Modesto, *Política Exterior de México*, 3ª. Ed. Harla, México, 1985, 414p.
- Seára Vázquez, Modesto. *Derecho Internacional Público*, 15ª. Ed. Porrúa, México, 1994, 741p.
- Solana, Fernando. *Cinco años de política exterior*, Ed. Porrúa, México, 1994, 840p.

- Torres, Blanca coordinadora. *Interdependencia ¿un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos*, COLMEX, México, 1990, 310p.
- Touraine, Alan. *¿Podremos vivir juntos?*, FCE, Argentina, 1997, 332p.
- Valenzuela, José Manuel. *¡A la brava ése!*. El Colegio de la Frontera Norte, México, 1988.
- Vega Canovas, Gustavo coordinador. *México ante el libre comercio con América del Norte*, COLMEX, México, 1991, 507p.
- Wadgyamar, Arturo Ortiz. Introducción al Comercio Exterior de México. 4ª. Ed. Nuestro Tiempo, México, 1993, 261p.
- Xilotl Ramírez Ramón, *Ensayos Jurídicos Consulares*, SRE-AHDM, México, 1987, 178p.
- Xilotl Ramírez Ramón. *El Derecho Consular Mexicano*. Porrúa, México, 1982, 616p.

#### HEMEROGRAFÍA.

- “El México que hemos sido” Proceso. No. especial 9/25 aniversario, noviembre de 2001. México.
- “El Socio Americano” Nexos. Num. 288. diciembre de 2001. Año 23. vol XXIII. México
- “La ira de los Texanos por el agua: México apesta”. Proceso. num. 1333, 19 de mayo de 2002. Año 26. México.
- “Las trampas de la guerra: adiós a los principios”. En Bucareli8. Num 218. 15 de octubre de 2001. El Universal. México.

- "México a la vanguardia en defensa a connacionales" El Universal, Nacional, p. A9, 12 de junio de 2002, México.
- "Preven cancelar programas en consulados". El universal, 26 de dic de 2001, A7, Nacional.
- "Preven cancelar programas en consulados". El Universal, 26 de dic de 2001, A7, Nacional. México.
- "The new face of Mexico's politics". En World Press. September 2000,. Issue 9, Vol 47. Canada.
- Benavides, Carlos. "Ganan polleros 12, 000 mdd", El Universal, México, 13 de julio de 2001, A 17.
- Consejo Nacional de Población. *Migración internacional Migrantes mexicanos en Estados Unidos*. Año 5, núm. 15, CONAPO, México, 2001.
- Embajada de Estados Unidos en México. "NAFTA ayuda a establecer asociación comercial "dinámica", Informe num. 460 de La Casa Blanca, 4 de septiembre 2001. EUA.
- En entrevista, José Angel Pescador, excónsul en Los Ángeles. Vargas, Rosa Elvira. "La Protección de México a Migrantes es limitada" La jornada, mayo 21 de 2001
- Figuera Carreño, José. "Cruzar la frontera, sentencia de muerte para los migrantes" El Universal, México, 18 de junio de 2002, Secc. Nación, p. 10.
- Gómora, Doris. "Las redes de la mafia globalizada en México", *Reforma*, México, mayo 16 de 2001. 8A.
- Grupo Reforma. "Deja Juan Hernández oficina de migrantes". México. 6 agosto 2002. p. 2., Secc. Nacional.
- Grupo Reforma. "Obstruye SEDESOL obras de migrantes". El Reforma. México, 14 de septiembre de 2002, p. 2.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- Guarneros Saavedra, Fabiola. "Fomentará el gobierno la inversión de paisano". *El Universal*, México, 22 de julio de 2001, p. 17. Secc. Nación.
- Licona Espino, Nicolas (coordinador de asesores de la Secretaría de Administración y Finanzas de la Secretaría de Salud). "vete sano, regresa sano", *Revista Fundación*, octubre 2001, p. 13.
- Martínez, Araceli. "Crece inconformidad por ineficacia en consulados mexicanos de California" *El Universal*. México. 15 de enero de 2002. p. 3, Secc. Nación.
- Newsweek. "Migración, fenómeno con varias aristas" *El Universal*. México, 12 de agosto de 2001 Primera plana, p. 1.
- Ramos Pérez, Jorge. "Crece éxodo de mexicanos a EU". *El Universal*, México, 18 de julio de 2001, p. 13, Nacional.
- *Revista de Política Exterior Mexicana*. IMRED/ Nueva Época, México. No. 44, enero-marzo de 1995.
- *Revista de Política Exterior Mexicana*. IMRED/ Nueva Época, México. No. 61, octubre 2000
- Ruíz Sara, "México al Consejo de Seguridad" *Reforma*, Secc. 8 Nacional, Sábado 13 de octubre 2001. México.
- Ruíz, Sara. "México al Consejo de Seguridad". *Reforma*, México, 13 de octubre de 2001. Pag. 8, Secc. Nacional.
- SRE. "Disminuye el numero de mexicanos muertos al intentar cruzar la frontera con Estados Unidos" Comunicado de prensa Núm. 150/02 Tlatelolco, D.F., 4 de julio de 2002. SRE. México.
- Varela Piedras, Julia María (Coordinadora del Consejo Mexicano del Programa). "Programa binacional de Educación Migrante México-Estados Unidos. *revista Fundación*. México, octubre 2001.

- Vargas, Rosa Elvira. Entrevista a José Ángel Pescador, excónsul en Los Ángeles. "La Protección de México a Migrantes es limitada" La jornada, mayo 21 de 2001.
- Velasco, Jesús "La migración de mexicanos a EU" El Universal. México. 17 de julio de 2001 p. 14., secc. Nación.
- IMRED, *El Servicio Exterior Mexicano*. SRE, México, 1987.

#### DOCUMENTOS

- "La migración México-Estados Unidos", CONAPO, abril 2001, México.
- Acuerdo Político para el Desarrollo Nacional del 7 de octubre de 2001.
- Comunicado Conjunto sobre negociaciones migratorias México-Estados Unidos del SEGOB y la SRE
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Convención Consular entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América. México, 1942.
- Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963
- Convenio de colaboración administrativa para el establecimiento y operación de una oficina municipal de enlace con la Secretaría de Relaciones Exteriores. Municipio de Tula de Allende, Hidalgo.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. *El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal*, OC-16/99.
- Discurso de Ceremonia de instalación del Consejo Nacional para las Comunidades Mexicanas en el Exterior del Presidente de la República, Vicente Fox. México, 6 de agosto de 2002.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- Gurría, Ángel. comparecencia del Secretario de Relaciones Exteriores ante legisladores del H. Congreso de la Unión el 19 de agosto de 1997, México.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Memorando de entendimiento sobre protección consular de nacionales de México y de Estados Unidos
- Organización de las Naciones Unidas, Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, 24 de abril de 1963.
- Primer Informe de Labores del Secretario de Relaciones Exteriores, Jorge G. Castañeda (correspondiente al primero de diciembre-31 de mayo del año 2001). México, 14 de junio de 2001.
- Programa de Orientación Social al Paisano, Instituto Nacional de Migración, del 7 de abril de 1997. SEGOB
- Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Reporte del Banco de México; Periodo anual/p enero-nov. 2001.
- SEGOB Programa Guía paisano 2000/ Hidalgo.
- SRE. Ley del Servicio Exterior Mexicano.

#### FUENTES ELECTRÓNICAS

- Banco de México, [http://www.banamex.com.mx/ene\\_nov01](http://www.banamex.com.mx/ene_nov01)  
[www.economia.gob.mx/?SEARCHEXACT=balanza+comercial](http://www.economia.gob.mx/?SEARCHEXACT=balanza+comercial)
- Consejo Nacional de Población,  
[http://www.conapo.gob.mx/m\\_en\\_cifras/principal.html](http://www.conapo.gob.mx/m_en_cifras/principal.html)
- Consejo Nacional de Población,  
[http://www.conapo.gob.mx/migracion\\_int/principal.html](http://www.conapo.gob.mx/migracion_int/principal.html)

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- Consejo Nacional de Población,  
<http://www.conapo.gob.mx/prensa/>
- Consejo Nacional de Población,  
<http://www.conapo.gob.mx/sit97/migrainternacional6.htm>
- Delegaciones Regionales del INM. Fuente:  
<http://www.segob.gob.mx>
- Embajada de Estados Unidos en México <http://www.usembassy-mexico.gov/>
- Estrategia programática para la SRE, Gobierno de la República 2000-2006. Fuente <http://www.sre.gob.mx>
- Gobierno de la República,  
<http://www.pnd.presidencia.gob.mx/pnd>
- Grupo Chicano, <http://www.pbs.bhkent/edu.tr/chicano>
- INEGI. *Información revisada sobre la balanza comercial de México* comunicado de prensa del 9 de octubre de 2001. Fuente:  
[www.inegi.gob.mx/difusion](http://www.inegi.gob.mx/difusion)
- La Casa Blanca (Congreso de los Estados Unidos),  
<http://www.granma.cu/espanol/octubre02/ju3/aguas-e.html>
- La Jornada,  
<http://www.jornada.unam.mx/2001/jul01/010729/mas-tras.html>
- Microsoft Corporation. Enciclopedia Microsoft Encarta 99, 1993-1998.
- Resultados del Estudio Binacional México-Estados Unidos sobre migración. Fuente: [www.conapo.gob.mx/presente/cap06.htm](http://www.conapo.gob.mx/presente/cap06.htm)
- Secretaría de Relaciones Exteriores,  
<http://www.sre.gob.mx/americaelnorte>
- Secretaría de Relaciones Exteriores,  
<http://www.sre.gob.mx/asuntosconsulares>

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- Secretaría de Relaciones Exteriores,  
<http://www.sre.gob.mx/comunicados>
- Secretaría de Relaciones Exteriores,  
<http://www.sre.gob.mx/acerca/normatividad/mision.htm>
- Secretaría de Relaciones Exteriores,  
<http://www.sre.gob.mx/comunicados/comunicados/-01-05.htm>
- Secretaría de Relaciones Exteriores,  
<http://www.sre.gob.mx/historia>
- Secretaría de Relaciones Exteriores,  
<http://www.sre.gob.mx/informe&proteccion/>
- U.S. Census Bureau,  
<http://www.usinfo.state.gov/espanol/relacioncomercial>
- U.S. Census Bureau,  
<http://www.usinfo.state.gov/espanol/riogrande>