



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**“ANÁLISIS JURÍDICO DE LOS PROCEDIMIENTOS DE  
REPATRIACIÓN ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS DE  
AMÉRICA EN EL CONTEXTO ACTUAL”**

**T E S I S**

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

**P R E S E N T A:**

**CLAUDIA ALEJANDRA RAMÍREZ GUEVARA**

**ASESOR: Mtra. Rosa Elvira Vargas Baca**



**Ciudad Universitaria, Cd. Mx., octubre 2016.**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**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.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO INTERNACIONAL

**LIC. IVONNE RAMÍREZ WENCE**  
**DIRECTORA GENERAL DE LA**  
**ADMINISTRACIÓN ESCOLAR DE LA UNAM**  
**PRESENTE**

La alumna **RAMÍREZ GUEVARA CLAUDIA ALEJANDRA** con número de cuenta **307120742** inscrito en el Seminario de Derecho Internacional bajo mi dirección, elaboró su tesis profesional titulada **"ANÁLISIS JURÍDICO DE LOS PROCEDIMIENTOS DE REPATRIACIÓN ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA EN EL CONTEXTO ACTUAL"**, dirigida por la **MTRA. VARGAS BACA ROSA ELVIRA**, investigación que, una vez revisada por quien suscribe, se aprobó por cumplir con los requisitos reglamentarios, en la inteligencia de que el contenido y las ideas expuestas en la investigación, así como su defensa en el examen oral, son de la absoluta responsabilidad de su autor, esto con fundamento en el artículo 21 del Reglamento General de Exámenes y la fracción II del artículo 2º de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México.

De acuerdo con lo anterior y con fundamento en los artículos 18, 19, 20 y 28 del vigente Reglamento General de Exámenes Profesionales, solicito de usted ordene la realización de los trámites tendientes a la celebración del examen profesional del alumno mencionado.

La interesada deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes, contados de día a día, a partir de aquél en que le sea entregado el presente oficio, con la aclaración de que, transcurrido dicho plazo sin haber llevado a efecto el examen, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que sólo podrá otorgarse nuevamente, si el trabajo recepcional conserve su actualidad y en caso contrario hasta que haya sido actualizado, todo lo cual será calificado por la Secretaría General de la Facultad.

**A T E N T A M E N T E**  
**"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"**  
**Cd. Universitaria, a 03 de octubre de 2016**

  
**DRA. MARÍA ELENA MANSILLA Y MEJÍA**  
**DIRECTORA DEL SEMINARIO**

Este oficio deberá incluirse en la impresión de su tesis

A la Universidad Nacional Autónoma de México,  
*mi alma mater.*

A mis padres.

A mi mamá, Alicia, el motor de mi vida.

A Carlos, mi hermano, a quien admiro y quiero  
tanto.

A Héctor Castillo, maestro de vida, quien me  
impulsó y apoyó inmensamente a realizar este  
trabajo.

A Viridiana y Alberto, por estar siempre a mi lado.

A Claudia Chafloque, por su invaluable ayuda,  
gracias.

A mi asesora de tesis, la Mtra. Rosa Elvira Vargas  
Baca, toda mi gratitud.

Sueñan las pulgas con comprarse un perro y sueñan los nadies con salir de pobres, que algún mágico día llueva de pronto la buena suerte, que llueva a cántaros la buena suerte; pero la buena suerte no llueve ayer, ni hoy, ni mañana, ni nunca, ni en lloviznita cae del cielo la buena suerte, por mucho que los nadies la llamen y aunque les pique la mano izquierda, o se levanten con el pie derecho, o empiecen el año cambiando de escoba.

Los nadies: los hijos de nadie, los dueños de nada.

Los nadies: los ningunos, los ninguneados, corriendo la liebre, muriendo la vida, jodidos, rejodidos:

Que no son, aunque sean.

Que no hablan idiomas, sino dialectos.

Que no profesan religiones, sino supersticiones.

Que no hacen arte, sino artesanía.

Que no practican cultura, sino folklore.

Que no son seres humanos, sino recursos humanos.

Que no tienen cara, sino brazos.

Que no tienen nombre, sino número.

Que no figuran en la historia universal, sino en la crónica roja de la prensa local.

Los nadies, que cuestan menos que la bala que los mata.

Los nadies. Eduardo Galeano.

# ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO 1. ASPECTOS GENERALES DEL FENÓMENO DE LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL DE MEXICANOS HACIA ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA.....</b>	<b>4</b>
1.1. El flujo migratorio de mexicanos hacia Estados Unidos: esbozos de una realidad social.....	4
1.1.1. “Te la pintan retebonito”: Factores que influyen en la migración internacional mexicana.....	11
1.1.2. Labor del Estado mexicano: Políticas y programas vigentes en el ámbito migratorio a nivel local y federal.....	14
1.1.3. Impactos sociales y políticos de la migración mexicana.....	18
1.2. Los aspectos migratorios en la relación México-Estados Unidos.....	19
<b>CAPÍTULO 2. PROTECCIÓN Y ASISTENCIA CONSULAR DE MEXICANOS EN ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA.....</b>	<b>22</b>
2.1. La protección consular y asistencia consular. Diferencias y alcances...	24
2.2. Marco normativo de la protección y asistencia consular.....	36
2.2.1. Legislación Nacional aplicable en materia de protección consular y asistencia consular.....	38

2.2.2. Acuerdos Internacionales aplicables en materia de protección y asistencia consular.....	51
2.3. Ámbitos de la protección consular de mexicanos en Estados Unidos de América.....	57
2.3.1. Ámbito penal.....	58
2.3.2. Ámbito administrativo.....	61
2.3.3. Ámbito laboral.....	63
2.3.4. Ámbito migratorio. ....	64
2.3.5. Ámbito civil y familiar. ....	69
2.4. Autoridades mexicanas y estadounidenses involucradas en los procedimientos de protección y asistencia consular.....	73
<b>CAPITULO 3. PROCEDIMIENTOS DE REPATRIACIÓN.....</b>	<b>74</b>
3.1. Generalidades de los procedimientos de repatriación.....	74
3.1.1. Concepto de repatriación y diferencias con conceptos afines.....	75
3.1.2. Tipos de Repatriación.....	88
3.1.2.1. Voluntaria.....	88
3.1.2.2. Forzosa.....	88
3.1.3. Etapas.....	90

3.2. Los procedimientos de repatriación y su regulación en la legislación mexicana.....	94
3.3. Acuerdos bilaterales y multilaterales aplicables en los procedimientos de repatriación.....	97
3.4. Aspectos a tutelar en los procedimientos de repatriación.....	101
3.5. Repatriación de personas vulnerables, -enfermos, menores no acompañados, personas de edad avanzada y mujeres embarazadas-.....	102
3.6. Repatriación de restos humanos. ....	105
3.7. Problemática y nuevos desafíos en los procedimientos de repatriación.....	106
3.8. Casos relevantes de repatriaciones llevadas a cabo en los últimos años.....	108
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>110</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>114</b>
<b>ANEXO I .....</b>	<b>130</b>

## INTRODUCCIÓN

La migración internacional mexicana hacia Estados Unidos es un tema de gran importancia y no es que sea novedoso, sino que más bien se trata de uno de los fenómenos globales de la actualidad que por diversos factores tiene cada vez mayor trascendencia. Desafortunadamente, en el ámbito bilateral podemos decir que aún está pendiente que tanto México como Estados Unidos trabajen conjuntamente y de manera coherente para responder ante este fenómeno que supera entre otras cosas, las dimensiones políticas y jurídicas de ambos gobiernos.

Si bien es cierto la cantidad de mexicanos que emigran a Estados Unidos ha disminuido, actualmente se presenta un aumento significativo en la población mexicana retornada voluntariamente o de manera forzada a través de las deportaciones o repatriaciones masivas.

Ante este paradigma de retorno, los procedimientos de repatriación de connacionales se han convertido en una de las actividades de protección más significativas, exhaustivas pero sobre todo complicadas que lleva a cabo nuestra red consular en Estados Unidos. La complejidad de los procedimientos de repatriación radica principalmente, en la multiplicidad de obstáculos que se presentan durante su gestión, así como la vulnerabilidad de la propia población retornada. En ese sentido, las repatriaciones de mexicanos además de ser una muestra del constante dinamismo migratorio entre México y Estados Unidos, representan un reto para gobierno mexicano tanto a nivel local como federal.

Por lo anterior, resulta importante cuestionarnos si ¿el marco normativo que regula los procedimientos de repatriación entre México y Estados Unidos de América se ajusta a la realidad social y es suficiente para confrontar los nuevos desafíos que implica el fenómeno de la migración?

A fin de dar respuesta a esta interrogativa, en el presente trabajo se realiza un análisis jurídico actual de los procedimientos de repatriación de connacionales provenientes del país vecino. Es importante señalar que los procedimientos de repatriación y en general la protección de mexicanos en el exterior, son temas que han sido bastante estudiados desde las relaciones internacionales, sin embargo; el análisis desde la óptica jurídica es escaso y somero. Precisamente por ello, consideramos importante y necesario el estudio normativo de los procedimientos de repatriación.

En ese sentido, se pretende demostrar que el marco jurídico que regula actualmente los procedimientos de repatriación debe adecuarse en mayor medida a la compleja realidad que estos procedimientos implican. Lo anterior a efecto de responder apropiadamente a las condiciones actuales del paradigma de retorno. Por lo que, la producción legislativa e inclusive el diseño y ejecución de políticas públicas deben responder a la problemática y a las circunstancias que enfrentan los connacionales retornados, ya sea por decisión de una autoridad migratoria o bien de manera voluntaria.

Así en el primer capítulo de este trabajo se analiza brevemente el fenómeno migratorio internacional de mexicanos hacia Estados Unidos, así como las

causas que motivan la partida y cambios que presenta la migración mexicana actual.

En el segundo capítulo se presenta el marco jurídico de la protección y asistencia consular, las autoridades tanto mexicanas y estadounidenses que intervienen, así como los diferentes ámbitos que abarca dicha protección y asistencia.

Finalmente, en el tercer capítulo se aborda el tema de los procedimientos de repatriación, su regulación y etapas, así como la participación del Estado mexicano en la gestión de dichos procedimientos.

# **CAPÍTULO 1. ASPECTOS GENERALES DEL FENÓMENO DE LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL DE MEXICANOS HACIA ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA.**

*"Hay una frontera que sólo nos atrevemos a cruzar de noche -  
había dicho el gringo viejo-: la frontera de nuestras diferencias  
con los demás, de nuestros combates con nosotros mismos".*

Gringo Viejo, Carlos Fuentes.

## **1.1. El flujo migratorio de mexicanos hacia Estados Unidos: esbozos de una realidad social.**

La migración mexicana hacia Estados Unidos es un fenómeno social, complejo, polémico, antiguo, multidimensional y frecuente en la política internacional del gobierno mexicano. Si bien es cierto, actualmente México sirve cada vez más como un puente para los inmigrantes centroamericanos que viajan a los Estados Unidos –tema que por antonomasia resulta también complejo-; el número de mexicanos que emigran hacia el país vecino es significativo.

El proceso migratorio mexicano, no es reciente ni mucho menos novedoso, de hecho, existe una gran cantidad de estudios y análisis sobre el tema. No obstante, es evidente que los desafíos permanecen e incluso aumentan a medida que se presentan cambios, tanto cualitativos como cuantitativos, en el fenómeno migratorio México-Estados Unidos.

Recordemos que de 1965 a 2005, se llevo a cabo una de las mayores migraciones masivas registradas en la historia moderna, más de 16 millones de mexicanos emigraron a los Estados Unidos, sin embargo en la última década, aunque la migración mexicana hacia el país vecino continua, ésta se ha reducido considerablemente.<sup>1</sup>

La disminución de la migración mexicana – y en especial de la irregular-, parece ser el resultado de muchos factores, incluidos los mercados debilitados estadounidenses de empleo e inmobiliario, la elevada vigilancia fronteriza, el aumento en las deportaciones, los crecientes peligros asociados con los cruces ilegales de la frontera, la discriminación, la disminución a largo plazo de las tasas de natalidad, así como las condiciones económicas de México.<sup>2</sup>

De lo anterior se desprende que si bien la migración mexicana hacia Estados Unidos ha disminuido significativamente en los últimos años, el flujo migratorio de mexicanos hacia el país del norte no se ha detenido, la inmigración continua a pesar de las cercas y muros fronterizos. Tan sólo en el año 2015, la Patrulla Fronteriza efectuó 188,122 aprehensiones de migrantes mexicanos en la frontera de Estados Unidos.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Cfr. KROGSTAD, Jens Manuel, “5 facts about Mexico and immigration to the U.S.,” PEW RESEARCH CENTER, Estados Unidos, febrero 2016, <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/02/11/mexico-and-immigration-to-us/>, pág. 1.

<sup>2</sup> Cfr. PASSEL, Jeffrey S., *et al.*, “Net Migration from Mexico Falls to Zero—and Perhaps Less”, PEW RESEARCH CENTER, Estados Unidos, abril 2012, <http://www.pewhispanic.org/2012/04/23/net-migration-from-mexico-falls-to-zero-and-perhaps-less/>, pág. 1.

<sup>3</sup> Cfr. GONZÁLEZ-BARRERA, Ana, “Apprehensions of Mexican migrants at U.S. borders reach near-historic low”, PEW RESEARCH CENTER, Estados Unidos, abril 2016, <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/04/14/mexico-us-border-apprehensions/>, pág. 1.

Por otra parte, ante la disminución de la migración de mexicanos hacia el país vecino, podemos observar un aumento en el retorno voluntario y no voluntario o forzoso de connacionales a nuestro país. Cabe señalar que *“(…) la característica de retorno forzado recoge una diversidad de situaciones –más allá de si fue propiciado por la autoridad migratoria o no–, que fomentan el regreso y que involucra motivaciones fundadas en condiciones y percepciones: por un lado, crisis económica y su impacto en el ámbito laboral: deportaciones de los propios migrantes con cargos delictivos y penales, deportaciones de parientes, generando separaciones familiares y el consiguiente retorno de algunos o todos los miembros; y por el otro, la sensación de miedo a ser deportado, ser despedido, perder lo que se tiene -trabajo, familia, vivienda, bienestar”*.<sup>4</sup>

Bajo ese contexto, el tema de la migración mexicana es sinónimo de controversia y hostilidad en Estados Unidos. Recientemente, las ideologías xenófobas y de intolerancia en nuestro país vecino se han desarrollado considerablemente. Desde hace un tiempo, la migración de mexicanos hacia Estados Unidos erróneamente, es considerada como un “problema” que ha permitido alimentar una especie de “mala fe colectiva” con respecto al fenómeno migratorio en ambos países.

En ese sentido, como diría el catedrático de Filosofía del Derecho Javier Lucas, abordar el fenómeno migratorio como un “problema” trae consigo un enfoque de

---

<sup>4</sup> GANDINI, Luciana, *et al.*, El retorno en el nuevo escenario de la migración entre México y Estados Unidos, S.N.E., Secretaría de Gobernación, México, D.F., 2015, pág. 18.

demagogias, prejuicios o reduccionismos políticos y jurídicos, que más allá de abordar la migración como una realidad social que necesita de soluciones inclusivas y de mayor alcance; propician la discriminación y condenan a muchos inmigrantes a la marginalidad, exclusión e ilegalidad, los obligan a negociar con las mafias y a aceptar cualquier trabajo, sin importar las condiciones.<sup>5</sup>

Es evidente que la población mexicana en Estados Unidos resulta particularmente vulnerable debido a su composición y a una serie de condiciones, entre las cuales podemos mencionar la criminalización anticipada de los migrantes, así como los riesgos que conllevan las políticas discriminatorias y hostiles de control migratorio y fronterizo.

De lo anterior se desprende que en el caso del gobierno mexicano, los desafíos incrementan, en virtud de la gran cantidad de mexicanos que residen, emigran y retornan desde Estados Unidos. De acuerdo con las estadísticas del Instituto de Mexicanos en el Exterior, hasta junio de 2015, se demuestra que 11, 913, 989 mexicanos que viven fuera de México, el 97.79% por ciento radica en los Estados Unidos. Asimismo, es importante señalar que aunque se trata de un estimado, cerca de la mitad de la población mexicana que reside en Estados Unidos, esto es cinco o seis millones, se encuentran de manera irregular.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Cfr. DE LUCAS, Javier, "*La inmigración, como res política*", Movimientos de personas e ideas y multiculturalidad, Universidad de Deusto, Bilbao, España, v. 2, 2004, <http://www.uv.es/CEFD/10/delucas.pdf>, pág. 23.

<sup>6</sup> Cfr. GONZÁLEZ-BARRERA, Ana, *et al.*, "*A Demographic Portrait of Mexican-Origin Hispanics in the United States*", PEW RESEARCH CENTER, Estados Unidos, mayo 2013, <http://www.pewhispanic.org/2013/05/01/a-demographic-portrait-of-mexican-origin-hispanics-in-the-united-states/>, pág. 1.

Cabe señalar que en el caso de los connacionales retornados, “(...) *la vulnerabilidad está presente en el contexto de retorno, en la medida en que los riesgos traspasan las fronteras y se combinan con otras, propias de dicho contexto*”.<sup>7</sup>

En ese sentido, resulta prioritario tratar el fenómeno migratorio, incluido el retorno y su integración en el país, como una realidad social que actualmente afronta México, y a la que debe responder de manera incluyente. Siguiendo el pensamiento de Javier Lucas, el fenómeno de la migración no puede comprenderse si éste se presenta en términos de un “problema”, “invasión” o “amenaza”. En el caso de la migración irregular mexicana, el mexicano que ha emigrado a Estados Unidos –sin documentación- representa para la mayoría, una “amenaza” a la seguridad, al orden público, mercado laboral e incluso a la identidad del país vecino. No se trata de criminalizar ni mucho menos de victimizar al migrante mexicano –sin un estatus migratorio legal-, sino más bien de enfatizar que aquel connacional que emigra sin documentación, también es sujeto de derechos.

Los términos “indocumentado”, “ilegal” o bien “*illegal alien*”, para referirse al extranjero que, en términos generales, ingresa a un país sin autorización; “(...) *denotan la construcción de un concepto excluyente, un infra sujeto cuyo estatus jurídico se basa en la negación de los principios jurídicos más elementales*”.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> GANDINI, Luciana, *et al.*, El retorno en el nuevo escenario de la migración entre México y Estados Unidos, *Op. Cit.*, pág. 18.

<sup>8</sup> DE LUCAS, Javier, “*La inmigración, como res política*”, Movimientos de personas e ideas y multiculturalidad, *Op. Cit.*, págs. 14 y 15.

De acuerdo con el investigador Hiroshi Motomura, el dilema principal en la regulación de la inmigración y ciudadanía en la cultura política de los Estados Unidos -o en cualquier sociedad democrática liberal organizada como una Nación-; es la tensión fundamental entre dos ideas que se sostienen amplia y profundamente entre sí. La primera es que la inmigración y la ciudadanía deben ser reguladas, de ahí la justificación para algún tipo de frontera nacional. En esta primera idea, la función básica de la regulación de la ciudadanía consiste en decidir que algunos individuos pertenecen al Estado como miembros plenos y formales, mientras que otros no son ciudadanos y, por tanto ajenos en algunos aspectos significativos. La segunda idea, contraviene directamente con la primera toda vez que se refiere a la dignidad basada en el principio de igualdad de todo individuo ante la ley.<sup>9</sup> Razón por la cual existe una antítesis entre la regulación migratoria y el principio de igualdad de todo individuo.

No obstante lo anterior, la regulación de la inmigración es un hecho inevitable de la vida política moderna. Incluso aquellos que abogan por la apertura de fronteras, por lo general reconocen cierto sentido de pertenencia nacional y control de la inmigración en la frontera nacional que son inevitables. Pero, es evidente que la cuestión va más allá de las decisiones tomadas en la fabricación de las normas y en el diseño de las instituciones así como políticas

---

<sup>9</sup> Cfr. MOTOMURA, Hiroshi, "*Who belongs?: Immigration Outside the Law and the Idea of American Waiting*", *UC Irvine Law Review*, Universidad de California, Irvine School of Law, California, Estados Unidos, v. 2, febrero 2012, págs. 363 y 364.

públicas pues, éstas determinan que también se reconcilie la tensión entre las fronteras nacionales y el principio de igualdad de los individuos.<sup>10</sup>

De tal manera que, los discursos normativos y políticos principalmente dan forma a la manera en que la migración es percibida y recibida en una sociedad determinada. En particular, las políticas públicas juegan un papel muy importante en el diseño y construcción de una mirada específica de la sociedad y modelo que el grupo gobernante posee.<sup>11</sup> *“A través de las políticas se determinan agendas, se construyen y definen problemáticas, se elaboran y se imponen explicaciones y se ofrecen soluciones, ya implícitas en la formulación de los problemas. En otras palabras, se instauran determinadas visiones y divisiones del mundo”.*<sup>12</sup> Bajo este contexto es que los conceptos de nacional, migrante, inmigrante, ciudadano y extranjero, se delimitan y por tanto las políticas de migración varían.

En el caso concreto de la migración mexicana irregular en Estados Unidos, el discurso tanto político como normativo que giran entorno a este tema, han permitido que mediante tecnicismos jurídicos y políticas públicas se categorice a la población mexicana migrante.

---

<sup>10</sup> Cfr. MOTOMURA, Hiroshi, *“Who belongs?: Immigration Outside the Law and the Idea of American Waiting”*, *Op. Cit.*, págs. 364 y 365.

<sup>11</sup> Cfr. GIL ARAUJO, Sandra, *“Una sociología (de las migraciones) para la resistencia”*, *EMPIRIA. Revista de Metodología de Ciencias Sociales*, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, España, n. 19, enero-junio 2010, pág. 245.

<sup>12</sup> GIL ARAUJO, Sandra, *“Construyendo otras. Normas, discursos y representaciones en torno a las mujeres inmigrantes no comunitarias”*, *Mujeres migrantes, viajeras incansables. Monográfico sobre Género e Inmigración*, S.N.E., Harresiak Apurtuz, Coordinadora de ONGs de Euskadi de Apoyo a Inmigrantes, Bilbao, España, 2005, pág. 21.

En ese sentido, resulta fundamental que debido a la importancia que el fenómeno migratorio México-Estados Unidos ha adquirido, y que continuará en el futuro, éste se aborde desde una óptica más humanitaria e incluyente.

### **1.1.1. “Te la pintan retebonito”: Factores que influyen en la migración internacional mexicana.**

La migración de mexicanos hacia nuestro país vecino, como se ha mencionado, es un fenómeno multidimensional, conformado por factores sociales, políticos, culturales, económicos, religiosos, éticos, raciales, psicológicos, laborales y jurídicos. Sin embargo, “(...) *hay un consenso mas o menos generalizado de que la migración de mexicanos a Estados Unidos, se debe a un conjunto de factores que incluyen, entre otros, la vecindad geográfica, las asimetrías económicas que existen entre los dos países, hechos históricos y las políticas migratorias implementadas en diversos momentos*”.<sup>13</sup>

Específicamente, “(...) *los principales factores que han operado como fuerza de expulsión durante varios años, son las altas tasas de desempleo, la diferencia entre los salarios percibidos en el país y en Estados Unidos, la discriminación del sector rural a favor del urbano para la ubicación de los recursos del gobierno, la dependencia de capital y tecnología extranjera; el crecimiento acelerado de la población; y tradición de emigrar al país vecino*”.<sup>14</sup> En efecto,

---

<sup>13</sup> VALENZUELA MONTOYA, Citlalli, “*La migración México-Estados Unidos*” Norteamérica. Revista Académica del CISAN-U.N.A.M., Centro de Investigaciones sobre América del Norte de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.F., a. 3, n. 2, julio-diciembre 2008, pág. 205.

<sup>14</sup> VERA, Mónica, Entre México y Estados Unidos: los indocumentados, S.N.E., Editorial El Caballito, S.A., México, 1982, págs. 8 y 9.

datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía en 2014, demuestran que las causas principales de la emigración internacional de mexicanos fueron: buscar trabajo o trabajar, reunirse con la familia, pero además la inseguridad pública, violencia; estudios y regularización migratoria.<sup>15</sup>

Si bien es cierto como se ha planteado, la migración entre México y Estados Unidos se ha reducido cuantitativamente en los últimos años, también es cierto que se trata de un proceso que se ha prolongado por más de 100 años, todavía con muchos rasgos que han permanecido o variado en mayor o menor medida. Para contextualizar esta realidad es necesario hacer referencia a estadísticas recientes: aproximadamente el 52.3% de los mexicanos consideran que sí se justifica migrar a otro país sin papeles para buscar nuevas oportunidades. Asimismo, el 31.3% de los mexicanos considera que estaría dispuesto a vivir fuera del país sin documentos, y el 64.1% estaría dispuesto a vivir en el extranjero por amenazas del crimen organizado a su familia. Y por si esto fuera poco, aproximadamente la mitad de los adultos mexicanos considera que la vida es mejor en Estados Unidos y el 35 % de los mexicanos volverían a pasar la frontera si tuvieran la oportunidad y los medios para ello.<sup>16</sup>

De lo anterior se desprende que si bien existe un cierto “desencanto” por emigrar al país vecino, actualmente, en el ideario mexicano continua predominando la idea de irse a los Estados Unidos sin documentación y con

---

<sup>15</sup> Cfr. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica 2014. Distribución porcentual de emigrantes internacionales por causa de la emigración, S.N.E., Instituto Nacional de Migración, México, 2014, <http://www.beta.inegi.org.mx/temas/migracion/>, pág. 1.

<sup>16</sup> Cfr. KROGSTAD, Jens Manuel, “5 facts about Mexico and immigration to the U.S”, *Op. Cit.*, pág. 1.

expectativas de una mejor calidad de vida. Por otra parte, es evidente que la inseguridad y la violencia en nuestro país constituyen otros factores que motivan la migración de mexicanos.

En ese sentido, la idea de que los mexicanos que emigran hacia Estados Unidos son en su mayoría de “escasos recursos, no cualificados, sin trabajo y a menudo desesperados” pareciera antigua sin embargo, resulta que la situación de precariedad social, la falta de perspectivas y por supuesto, de un buen gobierno, permanecen como causas principales para emigrar hacia el país vecino.

La emigración, por carencia que tanto ha caracterizado a la sociedad mexicana, surge como consecuencia de una serie de expectativas laborales, económicas y de éxito en el país vecino –*the american dream*-. Sin embargo, en la mayoría de los casos, dichas expectativas resultan ser vagas esperanzas y realidades desalentadoras para los connacionales.

Se ha identificado que la emigración de mexicanos actualmente también se debe a la insatisfacción social, misma que obedece a otro tipo de motivaciones tales como el reconocimiento profesional, aceptación social, mejora en la calidad de vida; evitar la corrupción, así como la inseguridad y violencia del país.

Es evidente que el hecho de emigrar a Estados Unidos, se basa en una idealización del país vecino. El mexicano, ha configurado una especie de utopía estadounidense, sin embargo pareciera que al paso del tiempo se ha

resquebrajado a medida que los inmigrantes mexicanos –en particular con situación migratoria irregular-; “(...) *sufren el desencuentro con el espacio opuesto al preconcebido en su imaginación (....) dejan la miseria buscando un sueño dentro de lo que es finalmente otra periferia más decadente*”.<sup>17</sup>

Sin ánimos de generalizar, la mayoría de los mexicanos se encuentran con una realidad de carencia, violencia, discriminación y miseria social, que todavía recrudece: “*¿Irse al Norte? Ir cada vez más al Norte, cosa seria, cosa que hay que pensar, porque las consecuencias de nortearse son graves, definitivas, jodidas, nada más miren a los inmigrados, lo que les pasa a los paisanos cuando van al otro lado, trabajan allá de criadas, jardineros, limpiabotas, barrenderos, meseros, achichincles de los americanos y regresan hechos una cagada. Los inmigrados se sienten superiores porque tienen más dinero que los que no han migrado, pero están arruinados*”.<sup>18</sup>

### **1.1.2. Labor del Estado mexicano: Políticas y programas vigentes en el ámbito migratorio a nivel local y federal.**

El Estado mexicano con la participación de los gobiernos estatales y municipales ha desarrollado varios programas en el ámbito migratorio, particularmente para los connacionales que se encuentran y provienen de Estados Unidos.

---

<sup>17</sup> MORA ORDOÑEZ, Edith, “*Del sueño americano a la utopía desmoronada: cuatro novelas sobre la inmigración de México a Estados Unidos*”, Latinoamérica. Revista de Estudios Latinoamericanos, México, D.F., n. 54, enero-junio 2012, págs. 292 y 293.

<sup>18</sup> YÉPEZ, Heriberto, “Al otro lado”, citado en MORA ORDOÑEZ, Edith, “*Del sueño americano a la utopía desmoronada: cuatro novelas sobre la inmigración de México a Estados Unidos*”, *Op. Cit.*, pág. 291.

A continuación se mencionan a grandes rasgos –y sin pretender hacer un análisis pormenorizado-, los programas y políticas públicas, vigentes en el ámbito migratorio que el gobierno mexicano ha implementado.

➤ Programa Paisano del Instituto Nacional de Migración.

En abril de 1989 el Ejecutivo Federal expidió el “Acuerdo por el que se instrumentan acciones de mejoramiento de los servidores públicos federales en las fronteras, puertos marítimos y aeropuertos internacionales del país”, con el propósito de llevar a cabo la instrumentación de acciones de mejoramiento de los servicios públicos federales en las fronteras norte y sur, puertos marítimos y aeropuertos internacionales del país.

Este programa, conocido como “Programa Paisano” tiene como objetivo principal asegurar un trato digno y conforme a la ley para quienes ingresan, transitan o salen de nuestro país. Algunas de las acciones que incluye este programa son: informar y difundir el cumplimiento de obligaciones y derechos de los migrantes, así como proteger la integridad física y patrimonial, evitar maltratos, robos y extorsiones, sensibilizar y capacitar a servidores públicos y sociedad civil; así como atender y dar seguimiento a quejas y denuncias.<sup>19</sup>

➤ Programa de Repatriación al Interior. Programa del Instituto Nacional de Migración.

El “Programa de Repatriación al Interior” surgió en diciembre de 2007, por

---

<sup>19</sup> Cfr. INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN, Programa Paisano del INM, S.N.E., Instituto Nacional de Migración, México, 2016, <http://www.gob.mx/inm/acciones-y-programas/programa-paisano-del-inm>, pág. 1.

instrucciones del Ejecutivo Federal, con la finalidad de contar con un programa mediante el cual se realizaran repatriaciones de nacionales mexicanos de forma segura, ordenada, digna y humana. De acuerdo con el Instituto Nacional de Migración, este programa tiene como objetivos principales: brindar a los mexicanos que regresan al país, una atención integral, para que contribuyan en el corto plazo al desarrollo nacional de México, impulsar la valoración de sus habilidades a través de un trabajo conjunto entre los tres niveles de gobierno, la iniciativa privada, la sociedad civil organizada y los organismos internacionales, y promover la incorporación de los mexicanos.

Actualmente, éste programa está integrado por Agentes Federales de Migración que se encuentran distribuidos en 9 Módulos de Repatriación en la Frontera Norte: Tijuana, Mexicali, Nogales, Ciudad Juárez, Ojinaga, Ciudad Acuña, Piedras Negras, y como fase piloto en Nuevo Laredo y Matamoros.<sup>20</sup>

➤ Oficiales de Protección a la Infancia.

Los Oficiales de Protección a la Infancia *“son Agentes Federales de Migración cuyo objetivo principal es garantizar el respeto a los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes migrantes, en especial de los menores no acompañados”*.<sup>21</sup>

La figura de los Oficiales de Protección a la Infancia está contemplada en los

---

<sup>20</sup>Cfr. INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN, Programa de Repatriación, S.N.E., Instituto Nacional de Migración, México, 2016, <http://www.gob.mx/inm/acciones-y-programas/programa-de-repatriacion-12469>, pág. 1.

<sup>21</sup>INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN, Oficiales de Protección a la Infancia, S.N.E., Instituto Nacional de Migración, México, 2016, <http://www.gob.mx/inm/acciones-y-programas/oficiales-de-proteccion-a-la-infancia-opi>, pág. 1.

artículos 71 y 73 de “Ley de Migración” y 13, 14, 15, 16, 17 y 18 del “Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos en materia de Protección a Migrantes del Instituto Nacional de Migración”.<sup>22</sup>

➤ Grupos Beta de protección a migrantes.

Los Grupos del Instituto Nacional de Migración, conocidos como “Grupos Beta”, son una unidad dedicada “(...) a la protección y defensa de los derechos humanos de los migrantes, así como de brindarles orientación, rescate y primeros auxilios en caso de que lo requieran, independientemente de la nacionalidad o situación migratoria del migrante”.<sup>23</sup> Lo anterior de conformidad con el artículo 71 de la “Ley de Migración” que a la letra señala lo siguiente: “La Secretaría creará grupos de protección a migrantes que se encuentren en territorio nacional, los que tendrán por objeto la protección y defensa de sus derechos, con independencia de su nacionalidad o situación migratoria (...)”.<sup>24</sup>

Los “Grupos Beta” se crearon en 1990, a través de un programa piloto, que más tarde integraría el Grupo Beta Tijuana. Actualmente existen 22 Grupos Beta en 9 estados del país: Baja California Norte, Sonora, Chihuahua, Coahuila,

---

<sup>22</sup> Cfr. “Circular No. 001/2010, por la que se instruye el procedimiento para la atención de los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados”, 27 de enero de 2010, D.O.F. 12 de febrero de 2010, en DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5131660&fecha=12/02/2010](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5131660&fecha=12/02/2010).

<sup>23</sup> INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN, Grupos Beta de protección a migrantes, S.N.E., Instituto Nacional de Migración, México, 2016, <http://www.gob.mx/inm/acciones-y-programas/grupos-beta-de-proteccion-a-migrantes>, pág. 1.

<sup>24</sup> “Ley de Migración”, 25 de mayo de 2005, última reforma D.O.F. 21 de abril de 2016, en CÁMARA DE DIPUTADOS, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMigra\\_210416.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMigra_210416.pdf), págs. 24 y 25.

Tamaulipas, Veracruz, Tabasco, Chiapas y Oaxaca.<sup>25</sup>

➤ Procedimientos de Protección a Mexicanos en el Exterior.

La Secretaría de Relaciones Exteriores en conjunto con la red de embajadas y los consulados mexicanos acreditados en el exterior, lleva a cabo una serie de acciones y procedimientos de protección y asistencia consular con el propósito de salvaguardar los derechos y la integridad de las personas de nacionalidad mexicana en el extranjero. A grandes rasgos dichas acciones y procedimientos incluyen, entre otros, la búsqueda de connacionales en el exterior, la orientación en materia penal, permisos humanitarios, expedición de documentación y repatriación de personas en situación de vulnerabilidad.<sup>26</sup>

### **1.1.3. Impactos sociales y políticos de la migración mexicana.**

Sin duda, la migración mexicana tiene importantes efectos sociales y políticos tanto en México como en el país vecino. Sin embargo, uno de los efectos sociales más relevantes de la migración mexicana es la dificultad que presentan los connacionales para integrarse en el país vecino. Lo anterior, debido a varios factores como por ejemplo la discriminación y criminalización anticipada, la barrera del idioma y la cultura. En el caso de la población mexicana de retorno, las implicaciones sociales se ven reflejadas en los obstáculos que los

---

<sup>25</sup> Cfr. INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN, Grupos Beta de protección a migrantes, *Op. Cit.*, pág. 1.

<sup>26</sup> Cfr. DIRECCIÓN GENERAL DE PROTECCIÓN A MEXICANOS EN EL EXTERIOR, Guía de Procedimientos de Protección Consular, 1ª ed., Secretaría de Relaciones Exteriores, México, D.F., 2013, pág. 8.

connacionales enfrentan en su intento por reintegrarse a su vida familiar, laboral y educativa en el país.

En el ámbito político, como se ha mencionado el tema de la migración mexicana en Estados Unidos, es sinónimo de intenso debate y ardua polémica. Sobre todo lo referente a la migración irregular. Así, en el país vecino los efectos de la migración mexicana imbuyen, principalmente, en políticas de seguridad, contención y control fronterizo.

## **1.2. Los aspectos migratorios en la relación México-Estados Unidos.**

En años recientes, la política migratoria entre México y Estados Unidos ha sufrido grandes cambios. Resulta de especial atención el aumento casi exponencial en las deportaciones de mexicanos durante la administración del presidente Barack Obama. Las estadísticas demuestran que de 2009 a 2013, fueron deportados de Estados Unidos 2.7 millones de mexicanos, esto es aproximadamente 540 mil connacionales deportados anualmente en esos cinco años.<sup>27</sup>

Es necesario recordar que los cambios en la política migratoria estadounidense iniciaron principalmente con los ataques del 11 de septiembre, los cuales hicieron que “(...) *la política migratoria del país vecino girara a partir de ese momento, particularmente sobre el eje del vínculo entre migración y*

---

<sup>27</sup> Cfr. SIMANSKI, John F., “*Immigration Enforcement Actions: 2013*”, *Annual Report, Septiembre de 2014, Office of Immigration Statistics, Department of Homeland Security U.S.*”, citado en GANDINI Luciana, *et al.*, El retorno en el nuevo escenario de la migración entre México y Estados Unidos, *Op. Cit.*, pág. 147.

*seguridad...después de los ataques, prevaleció y se retroalimentó la posición restrictiva a partir de argumentos principalmente de seguridad nacional”.*<sup>28</sup>

Prueba de lo anterior, es la creación del *Department of Homeland Security* mediante el cual se impulsó “(...) *una serie de cambios en materia de aprehensiones y deportaciones, que impactaron el patrón migratorio entre México y Estados Unidos, en particular en la dinámica y características de la migración de retorno*”.<sup>29</sup> Especialmente, se inició una política de tolerancia cero en la frontera entre México y Estados Unidos, con el fin de evitar el reingreso. Tal política trajo consigo modificaciones considerables en la dinámica migratoria, entre ellos, cambios en los puntos de cruce fronterizos y menor circularidad de la migración, lo cual influyó significativamente en el volumen y composición de la población de retorno.<sup>30</sup>

Asimismo, se desplegó una política que reforzó la perspectiva bajo la cual se criminalizó al migrante en una situación migratoria irregular. Esto es “(...) *la puesta en marcha de diversas sanciones administrativas y sobre todo penales dejó atrás la época de la deportación sin consecuencias penales -retorno negociado-. Lo anterior ha dado paso a una etapa en que la persona aprehendida por las autoridades de Estados Unidos es procesada*

---

<sup>28</sup> HERNÁNDEZ JOSEPH, Daniel, Protección Consular Mexicana, 1ª ed., Editorial Porrúa, México, D.F., 2015, pág. 107.

<sup>29</sup> GANDINI, Luciana, *et al.*, El retorno en el nuevo escenario de la migración entre México y Estados Unidos, *Op. Cit.*, pág. 147.

<sup>30</sup> Cfr. *Idem*.

*administrativa o judicialmente, convirtiéndola en un criminal por el hecho de haber ingresado al país sin la documentación correspondiente.”*<sup>31</sup>

Finalmente, destaca la creación de la agencia *Immigration and Customs Enforcement*, dentro del Departamento de Seguridad Nacional, encargada específicamente de aprehender, detener y deportar inmigrantes con calidad migratoria irregular en el interior del país. La creación de esta nueva agencia migratoria “(...) implicó una modificación muy importante en el sistema de aprehensiones y deportaciones, pues de la tradicional actividad de la patrulla fronteriza, transformada ahora en la agencia *Customs and Border Protection (CBP)*, cuya actividad se circunscribe a las fronteras de México, Canadá y las costas marítimas, la nueva agencia *ICE* centró su actividad en el interior del país, con graves consecuencias para la población con más largos periodos de estancia en Estados Unidos y, presumiblemente, con mayores vínculos familiares en ese país”.<sup>32</sup>

En este contexto, resulta evidente que debido a los esfuerzos en la implementación de políticas restrictivas de control migratorio y fronterizo por parte de Estados Unidos, la vulnerabilidad de la población mexicana ha incrementado. Ante tal circunstancia, la protección y asistencia consular de connacionales en el país vecino resultan ser actividades fundamentales para los consulados mexicanos, tal y como se hará referencia más adelante.

---

<sup>31</sup> GANDINI, Luciana, *et al.*, El retorno en el nuevo escenario de la migración entre México y Estados Unidos, *Op. Cit.*, pág. 147.

<sup>32</sup> *Idem.*

## **CAPÍTULO 2. PROTECCIÓN Y ASISTENCIA CONSULAR DE MEXICANOS EN ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA.**

Previo al análisis de la protección y asistencia consular de mexicanos en Estados Unidos, es importante precisar que “(...) *las relaciones consulares, son las relaciones entre Estados debido a la existencia en el territorio, de uno de ellos, de órganos específicos del otro destinados a ejercer funciones consulares. Por consiguiente, las relaciones consulares se caracterizan por un doble elemento: de una parte, por el establecimiento en el territorio de un Estado de órganos específicos de otro Estado extranjero y, de otra, por las funciones especiales que dichos órganos desarrollan en aquel*”.<sup>33</sup>

Recordemos que en efecto, la institución consular “*es una institución jurídico internacional que consiste en el establecimiento de un órgano de la administración pública de un Estado -oficina consular-, específico para actuar en el exterior, en el territorio de otro, por acuerdo entre ambos, con el objeto principal de atender a sus nacionales, conforme a lo establecido por el derecho internacional –y, cuando así se requiera, en la forma y medida que lo autorice el Estado de residencia-, ocupándose, asimismo, de la protección de los intereses iure gestonis del Estado enviante, y de prestar los servicios que puedan solicitar las autoridades y los nacionales del Estado de residencia u otras personas que*

---

<sup>33</sup> MARESCA, Adolfo, Las Relaciones Consulares, 1ª ed., Editorial Aguilar, Madrid, España, 1974, pág. 3.

*en éste se encuentren; y, todo ello, con el fin de fomentar y desarrollar las relaciones mutuas”.*<sup>34</sup>

A grandes rasgos, las funciones consulares, consisten en fomentar el desarrollo de las relaciones comerciales, económicas, culturales y científicas entre el Estado que envía y el Estado receptor; comunicar decisiones judiciales y extrajudiciales y diligenciar comisiones rogatorias de conformidad con los acuerdos internacionales; ejercer, de conformidad con las leyes y reglamentos del Estado que envía, los derechos de control o inspección de los buques que tengan la nacionalidad de dicho Estado, y de las aeronaves matriculadas en el mismo; actuar en calidad de notario y funcionario de registro civil, ejercitar otras acciones de carácter administrativo, siempre que éstas no se opongan a las leyes y reglamentos del Estado receptor; así como proteger y asistir a sus connacionales.<sup>35</sup>

En ese sentido, en el presente capítulo nos enfocaremos principalmente a éstas dos últimas funciones consulares: la protección y asistencia consular. Asimismo, como se verá más adelante, el alcance de dichas funciones resulta ser muy amplio y moldeable en tanto que se presentan cambios tanto cualitativos como cuantitativos, en la migración mexicana.

---

<sup>34</sup> VILARIÑO PINTOS, Eduardo, Curso de derecho diplomático y consular : parte general y derecho diplomático, 3ª ed., Editorial Tecnos, Madrid, España, 2007, págs. 94 y 95.

<sup>35</sup> “Convención de Viena sobre Relaciones Consulares”, Viena, Austria, 24 de abril de 1963, D.O.F. 11 de septiembre de 1968, en SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES, [http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/muestratratado\\_nva.sre?id\\_tratado=236&depositario=0](http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/muestratratado_nva.sre?id_tratado=236&depositario=0), pág. 1.

Cabe señalar que la labor de protección y asistencia consular de connacionales en Estados Unidos resulta ser una de las tareas que requieren de mayor atención por parte del gobierno mexicano. No es casualidad que México cuente *“(...) con 51 representaciones consulares en la Unión Americana, -la red consular más grande en el mundo de un país en el territorio de otro-, distribuidas en las regiones donde la comunidad mexicana es más numerosa”*.<sup>36</sup>

## **2.1. La protección consular y asistencia consular. Diferencias y alcances.**

Entre las numerosas funciones que el cónsul lleva a cabo en favor de los intereses de sus nacionales, las más significativas son la protección y asistencia consular, *“(...) sin embargo en muchas ocasiones, ambos términos se confunden. Si bien en materia de derecho internacional existen varias definiciones de la protección diplomática, no ocurre lo mismo con los conceptos de asistencia y protección consular”*.<sup>37</sup> De hecho, la doctrina e incluso la jurisprudencia internacional sobre el quehacer diplomático es mucho más amplia, no así la que existe sobre las funciones consulares.

Recordemos que la definición de protección diplomática en estricto sentido fue establecida por la entonces Corte Permanente de Justicia Internacional, en el Caso *Mavrommatis*, el cual ha servido de referencia a la actual Corte

---

<sup>36</sup> DEL MORAL, Euclides, *et al.*, *“Diplomacia consular “todo terreno”: prevención y respuesta ante crisis en el exterior”*, *Revista Mexicana de Política Exterior*, Instituto Matías Romero-Secretaría de Relaciones Exteriores, México, D.F., n. 101, mayo-agosto 2014, pág. 104.

<sup>37</sup> SCHIAVON, Jorge A., *et al.*, *“La protección consular de la diáspora mexicana”*, *Revista Mexicana de Política Exterior*, Instituto Matías Romero-Secretaría de Relaciones Exteriores, México, D.F., n. 101, mayo-agosto 2014, pág. 51.

Internacional de Justicia en los casos “*Nottebohm*” y “*Barcelona Traction, Light and Power Company Limited*”.

Contrario a lo que sucede en el caso de la protección diplomática, en la actualidad “(...) *no existe una definición jurídica estricta de protección y asistencia consular que sea generalmente aceptada por la comunidad de naciones, tales definiciones se han venido desarrollado y acotando conforme a la práctica misma y al derecho internacional*”.<sup>38</sup>

No obstante lo anterior, nos enfocaremos principalmente en hacer referencia a las características propias tanto de la protección y asistencia consulares a fin de poder diferenciar ambos términos.

➤ *Protección Consular.*

La protección consular es una de las funciones más significativas y exhaustivas que llevan a cabo los cónsules a favor de sus nacionales en el exterior. Así, como lo señala Adolfo Maresca, en distintos convenios consulares internacionales podemos encontrar que con fórmulas casi idénticas, estos instrumentos corroboran la trascendencia de la protección consular. Por ejemplo, la “Convención de Viena sobre Relaciones Consulares”, instrumento “*codificador del derecho consular en el ámbito más amplio de las Naciones Unidas*”,<sup>39</sup> refiere en su artículo 5 inciso A como primera función de los cónsules, la protección de los intereses del Estado que envía y de sus

---

<sup>38</sup> HERNÁNDEZ JOSEPH, Daniel, *Protección Consular Mexicana, Op. Cit.*, pág. 133.

<sup>39</sup> MARESCA, Adolfo, *Las Relaciones Consulares, Op. Cit.*, pág. 216.

nacionales, sean personas naturales o jurídicas, dentro de los límites permitidos por el derecho internacional.

Del precepto citado se desprende primeramente, que en efecto, en orden de prelación la protección consular es la primera función atribuida a los cónsules. Asimismo, resulta evidente que los beneficiarios de la protección consular, pueden ser las personas físicas nacionales del Estado y las personas jurídicas, especialmente las sociedades mercantiles que pertenecen a la nacionalidad del mismo.

Por otra parte, la “Convención sobre Agentes Consulares” firmada el 20 de febrero de 1928, y de la que México es parte, en su artículo 1 establece que los Estados pueden nombrar en el territorio de otros Estados, cónsules que presten a sus nacionales la asistencia y protección que éstos carezcan. Asimismo, el “Convenio Europeo sobre Funciones Consulares” en su artículo 2.1, dispone que los funcionarios consulares tendrán derecho a proteger a los nacionales del Estado que envía, así como a defender sus derechos e intereses.

Ahora bien, de acuerdo con Adolfo Maresca, la protección consular -entendida en su sentido más amplio-, consiste *“(...) en la acción que el Cónsul está legitimado para desarrollar, ante las autoridades locales del Estado territorial en favor de sus nacionales que residen o se encuentran ocasionalmente en su distrito consular y que han recibido un trato contrario al debido”*.<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> MARESCA, Adolfo, Las Relaciones Consulares, Op. Cit., pág. 216.

De la definición anterior, se desprende que la protección consular presupone un comportamiento negativo por parte de las autoridades locales del país receptor. Esto es, “(...) *la protección consular se presenta como una respuesta ante las irregularidades, faltas o violaciones en la aplicación de normas internas por parte de particulares o autoridades del país receptor*”,<sup>41</sup> entre otros casos.

En opinión de Adolfo Maresca, la protección consular, así como la protección diplomática, se manifiestan principalmente mediante el ejercicio del derecho de reclamar por parte del Estado, mismo que tiene su origen en las reglas del derecho consular consuetudinario.<sup>42</sup> Sin embargo; la protección consular, a diferencia de la protección diplomática, se desarrolla en el plano del derecho interno del Estado receptor y no en el plano del derecho internacional es decir, en una relación Estado a Estado. De lo que se desprende que, para que un Estado ejerza la protección diplomática, conlleva además un agotamiento de los recursos internos del Estado receptor.<sup>43</sup>

Es decir, los casos de protección consular no implican un reclamo entre Estado a Estado. Por el contrario, en los casos de protección diplomática, el reclamo en el plano internacional sí es admisible, siempre y cuando se hayan agotado los recursos internos disponibles en el Estado del que se alega alguna violación.<sup>44</sup>

Lo anterior, puede ejemplificarse con lo dispuesto en el artículo VI de la

---

<sup>41</sup> SCHIAVON, Jorge A., *et al.*, “*La protección consular de la diáspora mexicana*”, *Op. Cit.*, pág. 52.

<sup>42</sup> Cfr. MARESCA, Adolfo, *Las Relaciones Consulares*, *Op. Cit.*, pág. 216.

<sup>43</sup> Cfr. GÓMEZ ARNAU, Remedios, *México y la protección de sus nacionales en Estados Unidos*, 1ª ed., Centro de Investigaciones sobre Estados Unidos de América, U.N.A.M., México, D.F., 1990, págs. 82-86.

<sup>44</sup> Cfr. BROWNLIE, Ian, *Principles of Public International Law*, 7ª ed., Oxford University Press, Nueva York, Estados Unidos, 2008, pág. 492.

“Convención Consular entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América”, al establecer dicho precepto que la omisión, por parte de las autoridades competentes del Estado receptor, de otorgar satisfacción o protección, podrá justificar la intervención diplomática.

Bajo ese contexto, la protección consular a diferencia de la asistencia consular como veremos más adelante, *“(...) implica la reclamación de un representante consular a una autoridad con sede en el distrito que le compete, como resultado de un daño sufrido por uno de sus nacionales y que, sin haber agotado los recursos internos no ha obtenido aún reparación, pero que de no llegarse a un acuerdo, dicha reclamación puede ser presentada en otras instancias superiores locales e incluso federales o centrales, antes de que se convierta en un asunto de la relación Estado a Estado”*.<sup>45</sup>

Cabe señalar que si bien en el derecho mexicano no se contempla una definición de la protección consular, con base en los artículos 5 y 36 de la “Convención de Viena sobre Relaciones Consulares”, la Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior<sup>46</sup> de la Secretaría de Relaciones Exteriores, la define como: *“el conjunto de acciones, gestiones, buenos oficios e intervenciones que realiza el personal de las representaciones consulares y diplomáticas de un país en otros Estados para salvaguardar los derechos y*

---

<sup>45</sup> GÓMEZ ARNAU, Remedios, México y la protección de sus nacionales en Estados Unidos, *Op Cit.*, pág. 83.

<sup>46</sup> La Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior, es una unidad administrativa de la Secretaría de Relaciones Exteriores, que coordina la estructuración de programas y acciones de protección y asistencia consular que se realizan las representaciones diplomáticas y consulares de México en el mundo.

*evitar daños y perjuicios indebidos a la persona, bienes e intereses de sus nacionales en el extranjero*".<sup>47</sup>

➤ *Asistencia Consular.*

Por su parte, la asistencia consular "(...) *consiste en aquel tipo de funciones de naturaleza y alcance diferentes, que el cónsul desarrolla a favor de sus connacionales para facilitarles su permanencia en el Estado receptor, dirigiéndose, si fuera necesario a las autoridades locales*".<sup>48</sup>

Al respecto la "Convención de Viena sobre Relaciones Consulares", en su artículo 5 inciso E, señala en particular que las funciones consulares consistirán en prestar ayuda y asistencia a los nacionales del Estado que envía, ya sean personas naturales o jurídicas.

En ese sentido, se puede concluir que "(...) *la asistencia consular se refiere a todas las actividades llevadas a cabo por las oficinas consulares para prestar ayuda en forma regular y habitual a los mexicanos en sus relaciones con autoridades extranjeras y particulares*".<sup>49</sup> Asimismo, resulta evidente que a diferencia de la protección consular, la asistencia consular no presupone un comportamiento contrario a las obligaciones jurídicas impuestas por el derecho

---

<sup>47</sup> SCHIAVON, Jorge A., *et al.*, "La protección consular de la diáspora mexicana", *Op. Cit.*, pág. 52.

<sup>48</sup> MARESCA, Adolfo, *Las Relaciones Consulares*, *Op. Cit.*, pág. 221.

<sup>49</sup> SCHIAVON, Jorge A., *et al.*, "La protección consular de la diáspora mexicana", *Op. Cit.*, pág. 52.

internacional o bien por el derecho interno por parte de las autoridades locales del Estado receptor, y no se manifiesta en forma de reclamación.<sup>50</sup>

Ahora bien es importante mencionar que como lo señala Adolfo Maresca, la asistencia consular, a diferencia de la protección consular, se basa fundamentalmente en el principio de cooperación recíproca entre las autoridades locales del Estado receptor y los cónsules del Estado enviante.

De igual forma, Adolfo Maresca señala que la asistencia consular puede desarrollarse en tantas formas como situaciones jurídicas se presenten a los nacionales. Dentro de esta gran variedad, la asistencia consular tiene dos aspectos básicos a saber el externo y el interno. La asistencia consular externa, está constituida por las distintas acciones que puede desarrollar el cónsul a favor de sus nacionales frente a las autoridades locales del Estado receptor. Por su parte, la asistencia consular interna se ejercita directa y exclusivamente entre los nacionales y el cónsul, como por ejemplo la gestión de documentos en el país de origen.<sup>51</sup>

Si bien es cierto “(...) *las actividades de asistencia consular no implican una reclamación derivada de una violación a los derechos de un connacional, a una falla en el proceso de impartición de justicia al mismo, como sucede en los casos de protección consular o bien protección diplomática, propiamente*

---

<sup>50</sup> Cfr. MARESCA, Adolfo, Las Relaciones Consulares, Op. Cit., pág. 221.

<sup>51</sup> *Ibidem*, págs. 222-224.

*dichas, aquellas constituyen parte medular y cotidiana de la protección a nacionales en el exterior*".<sup>52</sup>

Cabe señalar que en la práctica consular mexicana, de conformidad con el artículo 65 del "Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, la asistencia constituye una amplia gama de actividades que incluyen entre otras, asesorar y aconsejar a los mexicanos en lo relativo a sus relaciones con las autoridades e informarles sobre la legislación local. Además, la asistencia consular comprende la asesoraría jurídica de los mexicanos, cuando éstos lo soliciten a través de los abogados consultores de las representaciones; visitar a los mexicanos que se encuentren detenidos, presos, hospitalizados o de otra manera en desgracia, para conocer sus necesidades y actuar en consecuencia. Asimismo, la asistencia consular puede consistir en asumir la representación de los mexicanos que por estar ausentes o por otros motivos estén imposibilitados de hacer valer personalmente sus intereses.

En opinión de Adolfo Maresca, la asistencia consular presupone dos condiciones. La primera consiste en la "*(...) facultad reconocida a los nacionales de un Estado extranjero, de comunicarse con el cónsul de dicho Estado y de presentarse en la oficina consular y, así mismo, por la facultad correlativa del Cónsul de comunicarse con sus nacionales y, si es necesario de visitarlos*".<sup>53</sup> Al respecto, la el artículo 36.1 A de la "Convención de Viena sobre Relaciones Consulares", confirma está doble posibilidad jurídica, al establecer

---

<sup>52</sup> GÓMEZ ARNAU, Remedios, México y la protección de sus nacionales en Estados Unidos, *Op. Cit.*, pág. 87.

<sup>53</sup> MARESCA, Adolfo, Las Relaciones Consulares, *Op. Cit.*, pág. 221.

que los funcionarios consulares podrán comunicarse libremente con los nacionales del Estado que envía y visitarlos, y de igual forma los nacionales del Estado que envía deberán tener la misma libertad de comunicarse con los funcionarios consulares de ese Estado y de visitarlos.

La segunda condición de la asistencia consular, que señala Adolfo Maresca, consiste en la facultad reconocida a los cónsules para dirigirse a las autoridades del Estado receptor. Esta facultad de los cónsules resulta propia del ejercicio de todas las funciones consulares, toda vez que implica una cooperación entre los cónsules y las autoridades locales del país receptor.<sup>54</sup>

Ahora bien, para que un representante consular pueda ejercer la protección y asistencia consular, la doctrina y la práctica coinciden en que deben cumplirse las siguientes condiciones:

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

El requisito de la nacionalidad, resulta de gran importancia toda vez que en función de la nacionalidad se establece el interés jurídico de un Estado, cuando sus nacionales, y las personas jurídicas con conexión suficiente con el Estado,

---

<sup>54</sup> Cfr. MARESCA, Adolfo, Las Relaciones Consulares, *Op. Cit.*, pág. 221.

reciben una lesión por parte de otro Estado.<sup>55</sup> Recordemos que “(...) *la nacionalidad es un asunto de jurisdicción interna del Estado, por lo que en su propia legislación, se establecen las normas relativas a la adquisición de la nacionalidad*”.<sup>56</sup> Sin embargo, el marco jurídico interno que regula la nacionalidad, se encuentra limitado por los tratados internacionales, la costumbre internacional y los principios de derecho internacional.<sup>57</sup>

Con relación al tercer requisito, es importante señalar que para que proceda la protección consular, es necesario que las reclamaciones se presenten dentro del tiempo que la legislación interna del Estado receptor establezca.

Asimismo, es importante precisar que de conformidad con la “Guía de Procedimientos de Protección Consular”, los servicios consulares no comprenden las siguientes actividades:

- Responsabilizarse de pago de multas.
- Responsabilizarse por el pago de deudas contraídas, tales como cuentas de hoteles, restaurantes o bien gastos personales.
- Responsabilizarse por el pago de medicinas o servicios médicos y hospitalarios, mas allá de los lineamientos establecidos.

---

<sup>55</sup> Cfr. BROWNLIE, Ian, *Principles of Public International Law*, *Op. Cit.*, pág. 477.

<sup>56</sup> CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA, *Caso Nottebohm, (Liechtenstein v. Guatemala)*, Sentencia de fondo 6 de abril de 1955, <http://www.icj-cij.org/docket/files/18/12321.pdf>, pág. 3.

<sup>57</sup> Cfr. “Convention on Certain Questions Relating to the Conflict of Nationality Laws”, La Haya, Países Bajos, julio 1930, en *The American Journal of International Law*, v. 24, n. 3, págs. 192-200.

- Lograr la liberación de una persona detenida por algún delito o infracción, ni obtener para la misma un trato diferente al que se le da a los ciudadanos del Estado en que se encuentra.
- Regularizar ante las autoridades locales la situación migratoria de una persona de nacionalidad mexicana, ampliar su permiso de estancia o tramitar visas para terceros países.
- Solicitar el ingreso de un connacional en contra de lo dispuesto por las autoridades migratorias del país.
- Conseguir alojamiento o reservar hoteles.
- Obtener, cambiar o reponer boletos de avión.
- Cubrir los costos de un proceso legal, mas allá de los lineamientos establecidos.

Ahora bien, es necesario mencionar que en la práctica mexicana, la protección y asistencia consular, con independencia de las diferencias previamente mencionadas; se utilizan de manera equivalente. Es decir, el termino protección consular se utiliza indistintamente para hacer referencia al *“(...) conjunto de acciones que realizan los funcionarios consulares para salvaguardar los intereses y el pleno ejercicio de los derechos de los mexicanos en el exterior*

*(...) la protección implica la asistencia consular, la protección consular y la protección diplomática”.*<sup>58</sup>

En este orden de ideas, resulta pertinente mencionar algunos criterios que sirven de guía a todos los funcionarios consulares en el momento tomar decisiones en materia de protección y asistencia consular mexicana, y que el Embajador de México Daniel Hernández Joseph muy atinadamente identifica.

Uno de los criterios más básicos en la protección y asistencia consular, consiste en subrayar que la protección consular ocurre en un contexto de reciprocidad. Es decir que un “*(...) nacional de otro país que se encuentra en México podrá recibir asistencia y protección de su consulado, de la misma manera en que un mexicano tiene derecho a recibir dichos servicios fuera del país*”.<sup>59</sup>

Asimismo, resulta fundamental señalar que únicamente el gobierno federal puede ejercer la protección y asistencia consulares y únicamente podrán versar sobre asuntos personales en casos de excepción.

Con relación a la nacionalidad como condición *sine qua non* para la protección y asistencial consular, el Embajador Daniel Hernández señala que la calidad migratoria del solicitante resulta irrelevante para brindar dichos servicios consulares.

En cuanto a las solicitudes de los connacionales para recibir la asistencia y protección consular, es importante destacar que la protección se otorga previa

---

<sup>58</sup> HERNÁNDEZ JOSEPH, Daniel, Protección Consular Mexicana, *Op. Cit.*, pág. 133.

<sup>59</sup> *Ibidem*, pág. 148.

solicitud del interesado y ésta es voluntaria. En consecuencia, el Consulado tiene la obligación de proteger la dignidad y privacidad del interesado. Asimismo, en primera instancia debe partirse de la idea de que el solicitante de la protección consular obra de buena fe.<sup>60</sup>

Otro criterio trascendente a tomar en consideración y que el Embajador de México Daniel Hernández señala, es el grado de vulnerabilidad de las personas que solicitan la protección consular. En ese sentido, los funcionarios consulares deberán dar especial atención y cuidado a los connacionales que se encuentren en esta situación, como por ejemplo menores no acompañados, mujeres embarazadas, enfermos, entre otros. Al respecto, resulta necesario señalar que en la práctica, el número de casos en los que indígenas migrantes requieren atención consular en Estados Unidos ha incrementado. Por ello, el tema de la comunicación ha cobrado mayor importancia ya que en *“(...) la mayoría de los casos de protección consular relacionados con indígenas migrantes tienen que ver con arrestos, casos de separación familiar y deportaciones, muchas veces de manera injustificada o sin haber obtenido un apoyo consular a tiempo, lo cual se debe en gran parte a la falta de traductores de lenguas indígenas, la discriminación en contra de estos grupos y la falta de conocimiento o aceptación de sus usos y costumbres”*.<sup>61</sup>

## **2.2. Marco normativo de la protección y asistencia consular.**

---

<sup>60</sup> Cfr. HERNÁNDEZ JOSEPH, Daniel, *Protección Consular Mexicana, Op. Cit.*, págs.152 y 153.

<sup>61</sup> DELANO, Alexandra, *et al.*, *“La diplomacia consular mexicana frente a la migración indígena: una agenda pendiente”*, *Revista Mexicana de Política Exterior*, Instituto Matías Romero-Secretaría de Relaciones Exteriores, México, D.F., n. 101, mayo-agosto 2014, pág. 147.

Previo al análisis del marco normativo de la protección y asistencia consular, vale la pena señalar que “(...) *las relaciones consulares se establecen, desarrollan y extinguen a través de procedimientos particulares previstos y regulados por normas de derecho internacional*”,<sup>62</sup> denominadas en su conjunto Derecho Consular. Sin embargo, las normas internacionales reguladoras de las relaciones consulares coexisten con las normas internas de los Estados, de hecho puede decirse, tal y como lo señala Adolfo Maresca, que existe una relación de “recíproca presunción conceptual” entre la normativa internacional e interna. Lo anterior, debido a que por un lado el derecho consular presupone un conjunto de valores jurídicos que son propios del ordenamiento jurídico interno y por su parte, el derecho interno presupone un sistema de valores jurídicos propios del derecho consular.<sup>63</sup>

De lo anterior se desprende que, el marco jurídico de las funciones de protección y asistencia consular, está integrado por los tratados multilaterales y bilaterales, la normativa del Estado de origen o enviante y la normativa del Estado de recepción.

En el caso que nos ocupa, haremos referencia -sin pretender hacer un análisis exhaustivo-; a los instrumentos jurídicos nacionales e internacionales que conforman el la normativa de la asistencia y protección consular de mexicanos en el exterior.

---

<sup>62</sup> MARESCA, Adolfo, Las Relaciones Consulares, *Op. Cit.*, pág. 5.

<sup>63</sup> Cfr. *Ibidem*, págs. 5 y 53.

### **2.2.1. Legislación Nacional aplicable en materia de protección consular y asistencia consular.**

Previo al análisis del marco jurídico nacional de la protección y asistencia consular, comenzaremos por abordar lo referente a la nacionalidad de las personas físicas, toda vez que ésta constituye un criterio *sine qua non* para fijar la esfera de competencia e interés jurídico del cónsul.

Recordemos primeramente que la nacionalidad generalmente, se define como “(...) *la pertenencia jurídica de una persona a la población constitutiva de un Estado*”.<sup>64</sup> Puede agregarse que, la nacionalidad además es un derecho humano, contemplado en diversos instrumentos internacionales como por ejemplo la “Declaración Universal de los Derechos Humanos”, la “Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre”, el “Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”, y la “Convención Americana sobre Derechos Humanos”, entre otros.

En el derecho mexicano, la nacionalidad de las personas físicas está regulada por la “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, la “Ley de la Nacionalidad”, el “Reglamento de la Ley de Nacionalidad”, la “Ley General de Población”, el “Reglamento de la Ley General de Población”, la “Ley de Migración”, y el “Reglamento de la Ley de Migración”.

---

<sup>64</sup> BATIFFOL, Henri, “Aspects philosophiques du droit international privé”, citado por PÉREZNIETO CASTRO, Leonel, Derecho Internacional Privado. Parte General, 9ª ed., Editorial Oxford University Press, México, D.F., 2011, pág. 46.

De conformidad con el artículo 30 apartados A y B de la “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, la nacionalidad mexicana puede adquirirse por nacimiento o por naturalización. En cuanto a la adquisición de la nacionalidad por nacimiento nuestra Carta Magna contempla dos supuestos, el primero se refiere a la adquisición de nacionalidad por nacimiento en territorio nacional *-ius soli-*, y el segundo; por nacimiento fuera de territorio nacional, pero sujeto a que la persona sea hija de padres *-padre o madre-* mexicanos por nacimiento o por naturalización *-ius sanguinis-*.<sup>65</sup>

Por otra parte, la “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” en su artículo 30 inciso B, hace referencia a la nacionalidad por naturalización, misma que los extranjeros pueden adquirirla de la siguiente manera:

- Obtener de la Secretaría de Relaciones carta de naturalización, o bien,
- La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y cumplan con los demás requisitos que al efecto señale la ley.

Ésta forma de adquisición de la nacionalidad, según la normativa se divide en tres supuestos a saber:

- Naturalización por vía ordinaria,
- Naturalización por vía especial; y
- Naturalización por vía automática.

---

<sup>65</sup> Cfr. PÉREZNIETO CASTRO, Leonel, Derecho Internacional Privado. Parte General, *Op. Cit.*, págs. 51 y 52.

La naturalización por vía ordinaria se refiere a aquella que es obtenida por los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones Exteriores su carta de naturalización, siempre y cuando se cumplan con los requisitos que establecen los artículos 17 y 19 de la “Ley de Nacionalidad”.

Por lo que se refiere a la naturalización por vía especial, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 20 incisos A, B, C, y D de la “Ley de Nacionalidad”, ésta se otorga a los extranjeros que tienen un vínculo “especial” con México y que están más identificados con el país. Es decir, esta vía es llamada especial porque contempla los casos específicos en los que la persona puede adquirir la nacionalidad por naturalización y bajo ciertos requisitos.<sup>66</sup>

Por último, tenemos el caso de la naturalización por vía automática o de consecuencia prevista en el artículo 20 fracción III de la “Ley de Nacionalidad”. Mediante esta vía el consentimiento para naturalizarse lo dan los padres o los tutores actuando en ejercicio de la patria potestad en representación legal de sus hijos menores, como consecuencia de que ellos mismos se han naturalizado mexicanos y desean mantener unida a la familia.<sup>67</sup>

Ahora bien de conformidad con el artículo 3 de la “Ley de Nacionalidad” y el artículo 36 de la “Ley de Migración”, son documentos probatorios de la nacionalidad mexicana, el acta de nacimiento expedida conforme a lo

---

<sup>66</sup> Cfr. FUENTES NAVARRO, Daniel Eugenio, Derecho internacional: nacionalidad y protección de la persona en el extranjero, S.N.E., Cámara de Diputados, LX Legislatura, Porrúa, México, D.F., 2008, pág. 90.

<sup>67</sup> Cfr. J.T. Niboyet, “*Principios de Derecho Internacional Privado*”, citado por FUENTES NAVARRO, Daniel Eugenio, Derecho internacional: nacionalidad y protección de la persona en el extranjero, *Op. Cit.*, pág. 93.

establecido en las disposiciones aplicables; el certificado de nacionalidad mexicana, la carta de naturalización; el pasaporte; la cédula de identidad ciudadana; y la matrícula consular. La “Ley de Migración” adicionalmente, prevé que en su caso podrá identificarse con credencial para votar con fotografía, expedida por la autoridad electoral nacional, o cualquier otro documento expedido por la autoridad en el ejercicio de sus funciones.

Es importante señalar, que el ordenamiento previamente citado también prevé que a falta de los documentos probatorios mencionados, se podrá acreditar la nacionalidad mediante cualquier elemento que, de conformidad con la ley, lleve a la autoridad a la convicción de que se cumplieron los supuestos de atribución de la nacionalidad mexicana.

Por otra parte, en cuanto a la doble nacionalidad, el artículo 32 constitucional reconoce en su primer párrafo la existencia de mexicanos que poseen otra nacionalidad y dispone que la ley reglamentaria normará el ejercicio de los derechos de aquellos que gocen de dos nacionalidades y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad.

Ahora bien, con relación a la pregunta de si procede o no la protección consular aplicada a una persona que tiene tanto la nacionalidad del país que pretende ejercer la protección como del país receptor. En palabras del Embajador de México Daniel Hernández se puede decir que *“(…) no hay una respuesta paradigmática sobre el tema y cada país ha venido desarrollando su propia práctica. En el caso de México, no hay lineamientos concretos y específicos que*

*haya emitido la Cancillería (...) por la importancia numérica de la protección consular mexicana en Estados Unidos, (...) ambos países han tenido la práctica de siempre intentar el ejercicio de la protección de sus nacionales, independientemente de si tienen o no también a nacionalidad del país sede”*.<sup>68</sup>

Recordemos que de conformidad con el derecho mexicano, los nacionales mexicanos deben ostentarse siempre como nacionales aún cuando posean o hayan adquirido otra nacionalidad, tal y como lo señala el artículo 12 de la “Ley de Nacionalidad”.

Ahora bien, si bien es cierto la protección y asistencia consulares en el caso de la doble nacionalidad, sigue siendo un tema no resuelto en el derecho internacional, en la práctica mexicana, se debe aplicar el principio de la nacionalidad efectiva. Esto significa que debe tomarse en consideración la nacionalidad que el individuo ejerce con base en las circunstancias de hecho, tales como son, entre otros, el lugar de domicilio, su residencia habitual, lugar de trabajo, e idioma.<sup>69</sup>

Asimismo, con relación a los casos de doble nacionalidad, en los artículos 12, 13 y 14 de la “Ley de Nacionalidad” se prevén ciertos criterios aplicables en la materia que nos ocupa, mismos que enseguida se enuncian:

---

<sup>68</sup> HERNÁNDEZ JOSEPH, Daniel, *Protección Consular Mexicana*, *Op. Cit.*, pág. 101.

<sup>69</sup> Cfr. GÓMEZ-ROBLEDOS VERDUZCO, Alonso, “*Derecho Internacional y Nueva Ley de Nacionalidad Mexicana*”, *Temas Selectos del Derecho Internacional* 4ª ed., U.N.A.M, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, D.F., 2003, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/831/31.pdf>, pág. 695.

- Los mexicanos por nacimiento que hayan adquirido otra nacionalidad, y que salgan del territorio nacional o ingresen a él, deberán ostentarse siempre como mexicanos. Por lo que se entenderá que actúan siempre como mexicanos en todos los actos jurídicos celebrados en el territorio nacional, incluso en embajadas y consulados mexicanos en el extranjero y en embarcaciones y aeronaves con bandera mexicana.
- Se presume que actúan como mexicanos en todos actos jurídicos que celebren fuera de los límites de la jurisdicción nacional, mediante los cuales, se participe en el capital de cualquier persona moral mexicana o entidad constituida u organizada conforme al derecho mexicano, otorguen créditos, ejerzan el control sobre dichas personas o entidades; o bien, detenten la titularidad de bienes inmuebles ubicados en territorio nacional u otros derechos cuyo ejercicio se circunscriba al territorio nacional.
- En el caso de los actos jurídicos mencionados previamente, los mexicanos que hayan adquirido otra nacionalidad no pueden invocar la protección de otro gobierno.

Cabe señalar que la regla general, establece que las personas físicas sólo pueden tener o adquirir la nacionalidad, sin embargo tal y como se ha señalado, aunque en menor medida las personas morales también son objeto de protección y asistencia consular. En ese sentido, es importante mencionar que de conformidad que el artículo 8 de la “Ley de Nacionalidad” se consideran

personas morales de nacionalidad mexicana las que se constituyan conforme a las leyes mexicanas y tengan en el territorio nacional su domicilio legal.

Ahora bien, si bien es cierto las cosas no son objeto de protección y asistencia consular, la “Convención de Viena sobre Relaciones Consulares”, establece que los cónsules pueden prestar ayuda a los buques y aeronaves nacionales y, también, a sus tripulaciones; encaminar y refrendar los documentos de abordaje y, resolver los litigios de todo orden que se planteen entre el capitán, los oficiales, los marineros. En el marco jurídico mexicano, la nacionalidad de los buques y aeronaves se regula por la “Ley de Navegación y Comercio Marítimos” y la “Ley de Aviación Civil”, respectivamente así como por la “Ley de Vías Generales de Comunicación”.

Por último, es oportuno mencionar que la práctica internacional demuestra que el Estado además de ejercer la protección y asistencia consular a favor de sus connacionales -personas físicas o morales-, en casos excepcionales esta protección puede otorgarse a favor de los no nacionales.

Una vez que hemos hecho referencia al tema de la nacionalidad, abordaremos el marco jurídico nacional que regula la protección y asistencia consular mexicana.

En primera instancia, es necesario señalar que en la práctica consular mexicana, los principios de política exterior consagrados en el artículo 89 de la “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, constituyen un eje rector en el momento de definir posiciones en situaciones específicas de dichos

servicios consulares. De la misma manera, en congruencia con los principios de política exterior, tal y como lo señala el Embajador Daniel Hernández Joseph resultan de particular importancia las doctrinas Calvo y Carranza.

La Doctrina Calvo surgió en la segunda mitad del siglo XIX como “(...) consecuencia de la pretensión de varias potencias de imponer en los países de América Latina el principio de que los extranjeros deberían tener más derechos y privilegios que los nacionales del país (...) por ser contrario al principio de igualdad de los Estados el ilustre internacionalista argentino Carlos Calvo la denunció y planteó en un voluminoso tratado el principio de igualdad entre los nacionales y extranjeros”.<sup>70</sup> En el caso de México, la doctrina Calvo, se ve reflejada, principalmente en el artículo 27 constitucional, el cual establece que los extranjeros que desean adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas, es requisito que éstos convengan en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo la protección de sus gobiernos.

De igual forma, la Doctrina Carranza sostiene que los nacionales y extranjeros deben ser iguales ante el Estado en que se encuentran; y por consiguiente ningún individuo debe pretender una situación mejor que la de los ciudadanos del país donde va a establecerse y no hacer de su calidad de extranjero un título de protección y privilegio.<sup>71</sup>

Así, de ambas doctrinas se desprende que “(...) por una parte se *rechaza la*

---

<sup>70</sup> HERNÁNDEZ JOSEPH, Daniel, Protección Consular Mexicana, Op. Cit., pág. 43.

<sup>71</sup> Cfr. *Ibidem*, pág. 44.

*idea de que la condición de extranjero otorgue a una persona privilegio alguno por encima de los que la ley otorga a los nacionales y por la otra, en el ejercicio de la protección se busca que los connacionales mexicanos que se encuentran en otros países no sean puestos en una situación de desventaja por su situación de extranjeros”.<sup>72</sup>*

Las funciones consulares en específico están reguladas principalmente por la “Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”, “Ley del Servicio Exterior”, el “Reglamento de la Ley del Servicio Exterior”, y el “Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones”.

En ese orden, la “Ley Orgánica de la Administración Pública Federal” dispone que la Secretaría de Relaciones Exteriores, es la dependencia encargada entre otras cosas, de dirigir el servicio exterior en sus aspectos diplomático y consular en términos de la “Ley del Servicio Exterior Mexicano”.

De acuerdo con el artículo 44 fracción I de la “Ley del Servicio Exterior Mexicano”, le corresponde a los jefes de oficinas consulares proteger, en sus respectivas circunscripciones consulares, los intereses de México y los derechos de sus nacionales, de conformidad con el derecho internacional. Así como, mantener informada a la Secretaría de Relaciones Exteriores de la condición en que se encuentran los nacionales mexicanos, particularmente en los casos en que proceda una protección especial.

---

<sup>72</sup> HERNÁNDEZ JOSEPH, Daniel, Protección Consular Mexicana, Op. Cit., pág. 44.

Ahora bien, el artículo 65 del “Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano” establece que es obligación prioritaria de los miembros del Servicio Exterior proteger los intereses de los mexicanos en el extranjero, por lo que prestarán sus buenos oficios, asistencia y protección consular y cuando así sea el caso; proporcionarán a la Secretaría de Relaciones Exteriores los elementos para que ésta decida si el Estado mexicano ejercerá la protección diplomática.

De los preceptos mencionados, se desprende que específicamente el “Reglamento de la Ley del Servicio Exterior” prevé la posibilidad de que el cónsul preste sus buenos oficios en favor de los connacionales, los cuales comprenden tanto el asesoramiento, como la realización de una amplia gama de gestiones a favor de mexicanos. Como por ejemplo, obtención de documentos oficiales que requieran los connacionales en el exterior, la conminación a los trabajadores migratorios en Estados Unidos para que envíen medios de manutención a sus familias en México, entre otros.<sup>73</sup>

Ahora bien, la coordinación así como la estructuración de programas y acciones de protección y asistencia consular que realizan las representaciones diplomáticas y consulares de México en el mundo le corresponde específicamente a la Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior, unidad administrativa de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Además, entre las funciones de esta Dirección, el artículo 22 del “Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores” establece la supervisión y el

---

<sup>73</sup> Cfr. GÓMEZ ARNAU, Remedios, México y la protección de sus nacionales en Estados Unidos, *Op. Cit.*, pág. 186

desarrollo de la protección, así como llevar a cabo acciones de protección preventiva, esto es diseñar y establecer políticas que tengan como objetivo la diseminación de información útil para la salvaguarda de los derechos humanos y otras garantías de los mexicanos en el exterior.

Sobre este último punto, se destaca que en la práctica mexicana, “(...) *la protección preventiva ha adquirido una creciente importancia en los últimos años y su aplicación se ha venido extendiendo en Estados Unidos en reacción a la proliferación de leyes estatales y ordenanzas municipales que afectan a los migrantes, así como un creciente ambiente de hostilidad hacia los migrantes en general y hacia los 'indocumentados' en particular (...) la protección preventiva, se trata de un concepto que si bien corresponde propiamente a las actividades de asistencia consular, contiene características y objetivos particulares que le otorgan un espacio propio en la estrategia de protección desarrollada por la Cancillería mexicana (...)*”.<sup>74</sup>

Por otra parte, cabe señalar que México se ha pronunciado en el plano internacional sobre la protección y asistencia consular en distintos momentos. En 1999 México solicitó una opinión consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, posteriormente, en 2003 promovió un juicio ante la Corte Internacional de Justicia y finalmente en 2012, solicitó de nueva cuenta una opinión consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Por lo que se refiere a la primera opinión consultiva, en el año de 1999 y con

---

<sup>74</sup> HERNÁNDEZ JOSEPH, Daniel, Protección Consular Mexicana, *Op. Cit.*, págs. 133-138.

fundamento en el artículo 64.1 de la “Convención Americana sobre Derechos Humanos”-; México solicitó a la Corte Interamericana de Derechos Humanos una opinión sobre doce preguntas específicas relacionadas con los alcances de la protección y asistencia consular en la práctica y aplicación del derecho internacional. Entre los elementos de la Opinión Consultiva 16/1999 emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, vale la pena destacar que la Corte interpretó que el artículo 36 de la “Convención de Viena sobre Relaciones Consulares” concierne a la protección de los derechos del nacional del Estado que envía y reconoce los derechos individuales que tiene el detenido extranjero. Asimismo, la Corte reconoció que la observancia de los derechos que concede la “Convención de Viena sobre Relaciones Consulares” no está subordinada a las protestas del Estado que envía.<sup>75</sup>

El 10 de mayo de 2012, México sometió ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos la segunda solicitud de opinión consultiva referente a la *“(…) privación del goce y ejercicio de ciertos derechos laborales [a los trabajadores migrantes,] y su compatibilidad con la obligación de los Estados americanos de garantizar los principios de igualdad jurídica, no discriminación y protección igualitaria y efectiva de la ley consagrados en instrumentos internacionales de protección a los derechos humanos; así como con la subordinación o condicionamiento de la observancia de las obligaciones impuestas por el derecho internacional de los derechos humanos, incluidas*

---

<sup>75</sup> Cfr. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Opinión Consultiva OC-16/99* de 01 de octubre de 1999, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos, [http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_16\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_16_esp.pdf), pág. 75.

*aquellas oponibles erga omnes, frente a la consecución de ciertos objetivos de política interna de un Estado americano, (...) y el carácter que los principios de igualdad jurídica, no discriminación y protección igualitaria y efectiva de la ley han alcanzado en el contexto del desarrollo progresivo del derecho internacional de los derechos humanos y su codificación”.*<sup>76</sup>

Al respecto, la Corte sostuvo que la obligación general de respeto y garantía de los derechos humanos, es independiente de cualquier circunstancia o consideración, como por ejemplo el estatus migratorio de las personas, por lo que éste no justifica el menoscabo de los derechos laborales, que surgen de la relación de trabajo. Así, la Corte declaró que el Estado tiene la obligación de respetar tales derechos y de tomar todas las medidas necesarias para que así se reconozca y se cumpla en la práctica.

Ahora bien, ante la Corte Internacional de Justicia, en 2003 el Estado Mexicano, promovió el caso “*Avena y otros Nacionales Mexicanos*” contra Estados Unidos por la situación de 52 mexicanos sentenciados a muerte en ese país. México argumentó que los Estados Unidos habían infringido el artículo 36 (1) (a), (b), (c) y (2) de la “Convención de Viena sobre Relaciones Consulares”, por lo que Estados Unidos estaba obligado a aplicar la norma de *restitutio in integrum* a

---

<sup>76</sup> Cfr. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Opinión Consultiva OC-18/03, 17 de septiembre de 2003, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos, [http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_18\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_18_esp.pdf), págs. 97 y 98.

favor de México y por tanto, debía anular las condenas de los mexicanos que se encontraban sentenciados a pena de muerte.<sup>77</sup>

El 31 de marzo de 2004, la Corte emitió el fallo sobre el fondo del asunto mediante el cual sostuvo que al no informar a los mexicanos de sus derechos y al no notificar a las autoridades consulares mexicanas de los arrestos y condenas de sus nacionales, de conformidad con el Artículo 36.1 (b) de la “Convención de Viena sobre Relaciones Consulares”, los Estados Unidos violó sus obligaciones estipuladas en dicho precepto.<sup>78</sup>

### **2.2.2. Acuerdos Internacionales aplicables en materia de protección y asistencia consular.**

Una de las principales fuentes de derecho que regulan la protección y asistencia consular mexicana, son los instrumentos multilaterales y bilaterales de los cuales México forma parte. En el ámbito multilateral el instrumento jurídico que por antonomasia regula las relaciones consulares es la “Convención de Viena sobre Relaciones Consulares”.

En el artículo 5 de la “Convención de Viena sobre Relaciones Consulares”, se establecen las diversas funciones consulares, entre ellas las relativas a la asistencia y protección de los nacionales en el exterior. El inciso A del artículo 5, como se ha mencionado, describe en general las funciones consulares y

---

<sup>77</sup> Cfr. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, La Corte Internacional de Justicia y la Protección de los derechos del individuo: El caso Avena, 1ª Edición, Editorial Color, S.A. de C.V., México, D.F., 2013, pág. 8.

<sup>78</sup> Cfr. CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA, Caso Avena y otros, (Estados Unidos Mexicanos v. Estados Unidos de América), Sentencia de fondo 31 de marzo de 2004, <http://www.icj-cij.org/docket/files/128/8188.pdf>, pág. 63.

reconoce como primera atribución del agente consular la protección en el Estado receptor de los intereses de los nacionales del país que envía. Por su parte el inciso E del citado artículo, hace referencia a la función consular consistente en la asistencia y ayuda a los nacionales del Estado de origen.

El artículo 36 del mismo instrumento internacional alude al denominado derecho a la comunicación consular, “(...) *derecho que puede dividirse en cuatro garantías a saber: a) derecho a la información sobre la asistencia consular, b) derecho a la notificación consular, c) derecho a la asistencia consular y d) derecho a la comunicación consular*”.<sup>79</sup>

Cabe mencionar que, en cuanto a la defensa de los intereses de los menores y otros connacionales que carezcan de capacidad plena, la “Convención de Viena sobre Relaciones Consulares”, específicamente establece el principio según el cual, el cónsul está legitimado -dentro de los límites que impongan las leyes y reglamentos del Estado receptor-, para representar *ex officio* a sus nacionales menores que carezcan de capacidad plena o estén imposibilitados para tutelar sus derechos. Recordemos que en la práctica consular, los casos de menores requieren de especial atención y cuidado por parte los agentes consulares.

Otro instrumento consular de carácter multilateral que México ha suscrito y que vale la pena mencionar es la “Convención sobre Agentes Consulares de la Habana de 1928”. Este instrumento señala en su artículo 1 que los Estados pueden nombrar en el territorio de los otros, con el consentimiento expreso o

---

<sup>79</sup> CASTRO VILLALOBOS, José Humberto, “*La Notificación Consular*”, *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, U.N.A.M., Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, D.F., n. 31, 2001, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=jurid&n=31>, pág. 1.

tácito de éstos, cónsules que representen y defiendan allí sus intereses comerciales e industriales, y presten a sus nacionales la asistencia y protección que éstos carezcan.

Ahora bien, debido a que la protección y asistencia consulares conllevan una amplia gama de actividades, resulta oportuno mencionar que, existen varios tratados multilaterales que abordan de manera indirecta estas funciones. Por ejemplo, podemos mencionar la “Convención sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores”, la “Convención por la que se Suprime el Requisito de Legalización de los Documentos Públicos Extranjeros (Apostilla)” y la “Convención sobre la Protección de Menores y la Cooperación en materia de Adopción Internacional”.

En virtud de que la jurisprudencia internacional es fuente de Derecho Internacional, de conformidad con el artículo 38 del “Estatuto de la Corte Internacional de Justicia”, es pertinente citar uno de los casos paradigmáticos aplicables al estudio en cuestión: “*LaGrand*”.

En este caso, Alemania solicitó a la Corte Internacional de Justicia declarara que los Estados Unidos, con relación a los ciudadanos alemanes Karl y Walter *LaGrand*, infringía sus obligaciones internacionales contenidas en el artículo 36 de la “Convención de Viena sobre Relaciones Consulares”.<sup>80</sup> Al respecto, la Corte Internacional de Justicia sostuvo que en efecto, los Estados Unidos violaban sus obligaciones internacionales respecto de Alemania y de los

---

<sup>80</sup> Cfr. VALLARTA MARRÓN, José Luis, “*Obligación de informar a todo detenido extranjero de su derecho a la protección consular, según el derecho internacional*”, Revista de la Facultad de Derecho, U.N.A.M., Facultad de Derecho, México D.F., n. 242, 2004, pág. 285.

hermanos *LaGrand*, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 36 1(b) y 2 de la “Convención de Viena sobre Relaciones consulares”.<sup>81</sup>

Por otra parte, como ya se ha mencionado, el caso “*Avena y otros*” constituye un importante referente internacional en materia de protección y asistencia consular. Sin embargo, más allá del triunfo por parte de México, resulta de mayor trascendencia los temas de seguimiento y cumplimiento de la sentencia dictada por la Corte Internacional de Justicia.

En el ámbito bilateral, México ha suscrito convenios en materia de protección consular con Bulgaria, Panamá, Polonia, República Federal de Alemania, República Popular de China, Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte, la Federación Rusa; así como con los Estados Unidos, sin embargo, para efectos de este trabajo nos enfocaremos en los instrumentos firmados con éste último país.

Primeramente, haremos mención a la “Convención Consular entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América”, principal instrumento jurídico bilateral que rige las relaciones consulares entre ambos países; y que define las obligaciones, derechos, privilegios, exenciones e inmunidades de los funcionarios consulares de ambos países.

La “Convención Consular entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América”, reconoce el derecho de ambos Estados ha dirigirse a las

---

<sup>81</sup> Cfr. VALLARTA MARRÓN, José Luis, “*Obligación de informar a todo detenido extranjero de su derecho a la protección consular, según el derecho internacional*”, *Op. Cit.*, pág. 285.

autoridades del Estado receptor, con el objeto de proteger a los nacionales del Estado que los haya nombrado. Asimismo, señala que los funcionarios consulares tendrán derecho: “(...) a) *Entrevistar y comunicarse con los nacionales del país que los nombró; (b) Investigar cualesquiera incidentes ocurridos que afecten a los intereses de los nacionales del país que los nombró; (c) Mediante aviso a las autoridades correspondientes, a visitar cualesquiera de los nacionales del país que los nombró que hubieren sido encarcelados o detenidos por las autoridades del Estado; y (d) Auxiliar a los nacionales del país que los nombró en juicios o gestiones ante las autoridades del Estado, o en sus relaciones con estas*”.<sup>82</sup> (sic.)

Es importante destacar, que si bien el precepto legal previamente citado faculta al funcionario consular a visitar a su nacional detenido independientemente de que éste haya solicitado o no la visita consular, el artículo 36 de la “Convención de Viena de Relaciones Consulares”, explícitamente señala que el funcionario consular deberá de abstenerse de intervenir si su nacional rechaza la protección.<sup>83</sup>

De lo anterior, se desprende que la voluntad del connacional para solicitar la protección y asistencia consular es requisito incondicional para que los funcionarios consulares puedan ejercer las acciones respectivas. Esto es, los servicios consulares de protección y asistencia consular se otorgan a petición de parte interesada, sin embargo, esto no menoscaba la acciones preventivas

---

<sup>82</sup> “Convención Consular entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América”, *Op. Cit.*, pág. 2.

<sup>83</sup> Cfr. HERNÁNDEZ JOSEPH, Daniel, Protección Consular Mexicana, *Op. Cit.*, pág. 131.

de protección que los consulados pueden llevar a cabo en favor de los connacionales.

Asimismo, la “Convención Consular entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América” reconoce que los funcionarios consulares, de conformidad con su normativa interna, podrán recibir las declaraciones y dar fe de las mismas, de cualquier persona respecto a la cual comprueben debidamente su identidad; legalizar firmas, extender, atestiguar, certificar y legalizar actas unilaterales, traducciones, escrituras, contratos, documentos y escritos de cualquier clase, siempre y cuando dichas escrituras, contratos, documentos y escritos deban tener aplicación, ejecución, o producir efectos jurídicos, principalmente en el territorio del Estado que hubiere nombrado al funcionario consular. No obstante lo anterior, dicho instrumento internacional trata el tema de la protección someramente, lo que ha propiciado que sea superado por una más dinámica complejidad.<sup>84</sup>

Por otra parte, tal y como lo señala el Embajador de México en Estados Unidos Daniel Hernández Joseph, es importante considerar los memoranda y arreglos informales, que sin ser documentos jurídicamente vinculantes, son compromisos entre los gobiernos signatarios que impactan la protección y asistencia consular mexicana. Entre ellos, destacan tal y como lo señala el Embajador Hernández Joseph los siguientes:

---

<sup>84</sup> Cfr. HERNÁNDEZ JOSEPH, Daniel, Protección Consular Mexicana, *Op. Cit.*, pág. 131.

- “Memorándum de entendimiento sobre protección consular de nacionales en México y de Estados Unidos del 7 de mayo de 1996”.
- “Memorándum de entendimiento sobre los mecanismos de consulta sobre los servicios de inmigración y naturalización y protección consular”.
- “Memorándum de entendimiento entre la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Relaciones Exteriores de los Estados Unidos Mexicanos y el Departamento de Seguridad Interna de los Estados Unidos de América sobre la Repatriación Segura, Ordenada, Digna y Humana de Nacionales Mexicanos”.
- “Plan de Acción entre México y Estados Unidos para la cooperación sobre seguridad fronteriza 20 de febrero de 2004”.

### **2.3. Ámbitos de la protección consular de mexicanos en Estados Unidos de América.**

Como se ha mencionado, el Estado mexicano a través de sus representaciones consulares y diplomáticas, lleva a cabo las acciones de protección de mexicanos en el exterior, pero principalmente en Estados Unidos. Estas acciones de protección pueden clasificarse en seis ámbitos a saber: penal, civil, migratorio, laboral, administrativo y derechos humanos.

De acuerdo con el Embajador de México Daniel Hernández Joseph esta clasificación permite identificar, clasificar y analizar estadísticamente los casos

de protección de mexicanos en el exterior a fin de brindarles una mejor atención y canalizar los recursos consulares a las áreas que así lo requieran.<sup>85</sup>

Cabe destacar, que para el registro de casos de protección consular, la Secretaría de Relaciones Exteriores cuenta con una base de datos diseñada específicamente para tal propósito, denominada Sistema Integral de Protección Consular, la cual proporciona un mejor control y seguimiento a los mismos.

A continuación se hará referencia brevemente, a cada uno de estos ámbitos de protección consular mexicana en Estados Unidos.

### **2.3.1. Ámbito penal.**

La protección consular en materia penal encuentra su fundamento en los artículos 44 fracción I de la “Ley del Servicio Exterior Mexicano”, y 65 fracciones II y III del “Reglamento de la Ley del Servicio Exterior”, así como en lo dispuesto por el artículo 36.1 incisos A, B y C de la “Convención de Viena sobre Relaciones Consulares”.

En palabras del Embajador Daniel Hernández Joseph, el objetivo de la asistencia en materia penal, es defender los derechos procesales que el connacional tiene según la legislación de la localidad en la que se juzga el caso y con los principios del derecho internacional, así como el derecho del connacional a contar con un abogado defensor privado o de oficio.

---

<sup>85</sup> Cfr. HERNÁNDEZ JOSEPH, Daniel, Protección Consular Mexicana, *Op. Cit.*, pág. 138.

La protección en el ámbito penal comprende las visitas a presos mexicanos en prisiones federales o estatales, vigilar el cumplimiento del derecho del connacional a la notificación consular, y específicamente en el caso de los Estados Unidos de América, el respeto a los derechos que se desprenden de la “Cláusula Miranda”<sup>86</sup> y IV Enmienda a la Constitución de los Estados Unidos.<sup>87</sup>

En la defensa de casos de sentenciados a pena de muerte, la asistencia y protección consular, contempla entre otros; la localización de testigos, probanzas a favor del connacional, interposición de documentos jurídicos como los *Amici Curiae*, las peticiones de clemencia ejecutiva, el auxilio a los familiares de los reos, así como las visitas de funcionarios consulares mexicanos a los sentenciados.<sup>88</sup>

Cabe señalar que el gobierno mexicano ha implementado un programa de asistencia jurídica especializada denominado “Programa de Asistencia Jurídica a Casos de Pena Capital”,<sup>89</sup> el cual “(...) ofrece apoyo legal y técnico a los abogados defensores y consulados, además de colaborar en la obtención de documentación y pruebas adicionales que pudieran utilizarse para disminuir la condena”.<sup>90</sup>

---

<sup>86</sup> Cfr. CORTE SUPREMA DE ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA, Caso Miranda v. Arizona 384 U.S. 436, Sentencia de 13 de junio de 1966, <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/384/436/case.html>

<sup>87</sup> Cfr. HERNÁNDEZ JOSEPH, Daniel, Protección Consular Mexicana, *Op. Cit.*, pág. 140.

<sup>88</sup> Cfr. OKANO-HEIJMANS, Maaiké “*Cambios en la asistencia consular y la aparición de la diplomacia consular*”, Revista Mexicana de Política Exterior, Instituto Matías Romero-Secretaría de Relaciones Exteriores, México, D.F., n. 101, mayo-agosto 2014, pág. 21.

<sup>89</sup> El Programa de Asistencia Jurídica a Casos de Pena Capital (Mexican Capital Legal Assistance Program, MCLAP) se creó en el 2001 por la Secretaría de Relaciones Exteriores.

<sup>90</sup> DIRECCIÓN GENERAL DE PROTECCIÓN A MEXICANOS EN EL EXTERIOR, Guía de Procedimientos de Protección Consular, *Op. Cit.*, pág. 25.

Otra de las acciones que contempla la protección consular en el ámbito penal es el envío de recursos económicos a personas encarceladas, el traslado de presos a territorio nacional de conformidad con el “Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre la Ejecución de Sentencias Penales”, así como la asistencia de mexicanos en proceso de extradición de conformidad con el “Tratado de Extradición entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América”.<sup>91</sup>

Cabe destacar que, la protección consular, debe brindarse tanto a la víctima como al victimario de forma imparcial, equitativa e igualitaria. En ese sentido, “(...) *no corresponde a la representación consular determinar la culpabilidad o inocencia del nacional acusado de un delito o falta, tampoco le corresponde realizar labores policiacas o de investigación*”.<sup>92</sup>

Finalmente, resulta importante señalar que los funcionarios de las representaciones, únicamente pueden ostentarse como representantes de sus nacionales siempre y cuando se actualice alguno de los supuestos previstos en el artículo 5 inciso I de la “Convención de Viena sobre Relaciones Consulares”. Este precepto legal establece que los funcionarios consulares podrán representar a los nacionales del Estado que envía o tomar las medidas convenientes para su representación ante los tribunales y otras autoridades del Estado receptor, de conformidad con la práctica y los procedimientos en vigor en este último. Lo anterior a fin de lograr que, de acuerdo con las leyes y reglamentos del Estado

---

<sup>91</sup> Cfr. DIRECCIÓN GENERAL DE PROTECCIÓN A MEXICANOS EN EL EXTERIOR, Guía de Procedimientos de Protección Consular, *Op. Cit.*, págs. 28-30.

<sup>92</sup> HERNÁNDEZ JOSEPH, Daniel, Protección Consular Mexicana, *Op. Cit.*, pág. 161.

receptor, se adopten las medidas provisionales de preservación de los derechos e intereses de esos nacionales.

### **2.3.2. Ámbito administrativo.**

La protección consular en “(...) *materia administrativa consiste en la atención de asuntos derivados de la interacción de los particulares con las autoridades ejecutivas o administrativas. Generalmente, estos casos se canalizan por vías informales y por medio de los buenos oficios de la representación mexicana*”.<sup>93</sup>

Principalmente, el ámbito administrativo incluye las actividades consulares que se enuncian a continuación.

- Apoyo económico a mexicanos en situación de indigencia.

Se refiere al apoyo económico que se le otorga a aquellos connacionales que requieren recursos por encontrarse en una situación extraordinaria y/o de indigencia.<sup>94</sup>

- Obtención de documentos en México y/o en el extranjero.

La documentación a mexicanos expedida en el exterior es una de las actividades más tradicionales que realiza el cónsul para sus connacionales. En ese sentido, en caso de que un connacional requiera algún documento de identidad o servicios de instituciones mexicanas, los consulados pueden

---

<sup>93</sup> HERNÁNDEZ JOSEPH, Daniel, *Protección Consular Mexicana, Op. Cit.*, págs. 143 y 144.

<sup>94</sup> Cfr. DIRECCIÓN GENERAL DE PROTECCIÓN Y ASUNTOS CONSULARES, *Ámbitos y Rubros de Protección (Sistema de Protección Consular)*, S.N.E., Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 2014, pág. 53.

apoyarlos con trámites que en el interior de la República, corresponderían a otras dependencias, como la Secretaría de Gobernación, Registro Civil y la Notaría Pública.<sup>95</sup>

- Expedición de presunciones de nacionalidad en casos de protección.

La legislación mexicana establece que todo mexicano debe ostentar su nacionalidad al ingresar al país. En ese sentido, en aquellos casos en que una persona haya extraviado su documentación que le permita regresar al país, los agentes diplomáticos y consulares realizan una entrevista al connacional para determinar si es posible dotarle de un documento de emergencia que le permita reingresar al país.<sup>96</sup>

- Asesoría en materia de seguridad social.

En el caso de Estados Unidos, un ciudadano mexicano puede recibir sus pagos de seguridad social de conformidad con lo dispuesto por el “Convenio sobre Seguridad Social entre los Estados Unidos Mexicanos y Canadá”, por lo que el consulado puede orientar al connacional para que sea beneficiario de este pago.<sup>97</sup>

- Localización de personas.

---

<sup>95</sup> Cfr. MÁRQUEZ LÓPEZ, Fernando Derecho Consular, S.N.E., U.N.A.M., Facultad de Estudios Superiores Acatlán, Estado de México, 2011, pág. 61.

<sup>96</sup> Cfr. DIRECCIÓN GENERAL DE PROTECCIÓN A MEXICANOS EN EL EXTERIOR, Guía de Procedimientos de Protección Consular, *Op. Cit.*, pág. 35.

<sup>97</sup> Cfr. DIRECCIÓN GENERAL DE PROTECCIÓN Y ASUNTOS CONSULARES, Ámbitos y Rubros de Protección (Sistema de Protección Consular), *Op. Cit.*, pág. 53.

En este rubro se consideran los casos que requieren apoyo de la representación consular para encontrar a personas que se localizan o se presume que se encuentran en Estados Unidos.<sup>98</sup>

➤ Recuperación de pertenencias y valores.

Se refiere a las intervenciones que llevan a cabo las representaciones consulares encaminadas a auxiliar a las personas que desean recuperar objetos de su propiedad, ya sea que éstos se encuentren en poder de autoridades migratorias estadounidenses o mexicanas.<sup>99</sup> Ésta actividad se encuentra regulada específicamente por el artículo 22 fracción XII del “Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores”.

### **2.3.3. Ámbito laboral.**

Este rubro se refiere a los casos de connacionales que surgen como consecuencia de “(...) *irregularidades, controversias e incidentes en el inicio, desempeño y/o terminación de las relaciones laborales del nacional ocurridas en el extranjero*”.<sup>100</sup>

En ese sentido, las representaciones consulares pueden orientar a los connacionales en casos de discriminación laboral, lesiones laborales, indemnizaciones por accidentes, enfermedades adquiridas en centros de trabajo, recuperación de salarios no pagados y sobre cualquier otra situación

---

<sup>98</sup> DIRECCIÓN GENERAL DE PROTECCIÓN Y ASUNTOS CONSULARES, Ámbitos y Rubros de Protección (Sistema de Protección Consular), *Op. Cit.*, pág. 55.

<sup>99</sup> Cfr. *Ibidem*, pág. 56.

<sup>100</sup> HERNÁNDEZ JOSEPH, Daniel, Protección Consular Mexicana, *Op. Cit.*, pág.142.

que vulnere los derechos, que como trabajadores, tienen los migrantes mexicanos.

En la práctica consular mexicana, son frecuentes los casos de apoyo para el cobro de indemnizaciones por accidentes de trabajo. Particularmente, en Estados Unidos, es a través de comisiones como la *Equal Employment Opportunity Comision*, quienes revisan el caso y dictaminan si opera el pago de indemnización.<sup>101</sup>

#### **2.3.4. Ámbito migratorio.**

Principalmente, la protección en éste ámbito “(...)se refiere a los casos derivados de los trámites migratorios iniciados por nacionales mexicanos ante el país de su residencia, a los procedimientos migratorios en contra de connacional, ya sea por no contar con una calidad migratoria regular o porque enfrentan una posible remoción”.<sup>102</sup>

Enseguida se señalan a mayor detalle algunos rubros que comprende la protección en el ámbito migratorio.

- Orientación general sobre consultas migratorias y/o trámites de residencia

De acuerdo con la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares, de la Secretaría de Relaciones Exteriores, esta rubro consiste en el apoyo que se brinda a los connacionales para obtener información, orientación y ayuda,

---

<sup>101</sup> DIRECCIÓN GENERAL DE PROTECCIÓN Y ASUNTOS CONSULARES, *Ámbitos y Rubros de Protección (Sistema de Protección Consular)*, Op. Cit., pág. 29.

<sup>102</sup> HERNÁNDEZ JOSEPH, Daniel, *Protección Consular Mexicana*, Op. Cit., pág. 141.

respecto a todo tipo de consultas migratorias. Esto es, los consulados pueden ofrecer orientación y asesoría a connacionales detenidos por autoridades migratorias estadounidenses, y a sus familiares orientación con el fin de explicar el proceso que seguirán. Asimismo, entre las funciones consulares dentro de este ámbito está la de cerciorarse que en todo momento se respete la integridad y los derechos de los connacionales detenidos.

➤ Permisos de internación por razones humanitarias.

La legislación migratoria de Estados Unidos “(...) *autoriza la admisión condicionada en espacio y tiempo de una persona a territorio estadounidense por razones de carácter humanitario urgente o de beneficio público, como los juicios. En la práctica consular este permiso (Port of Entry Parole) es otorgado en el puerto de entrada a discreción del inspector supervisor de migración*”.<sup>103</sup>

De acuerdo con la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares de la Secretaría de Relaciones Exteriores, las representaciones y las autoridades estadounidenses usualmente consideran procedente este permiso provisional humanitario, cuando entre otros casos, se trata de visitas a enfermos graves, enfermos en etapa terminal y accidentados; identificación de cadáveres; asistencia a funerales; visitas a presos condenados a pena de muerte; y atestiguar en un juicio. Sin embargo, es importante destacar que este permiso de sólo se concede a los familiares consanguíneos en línea recta y colateral -padres, hijos y hermanos-; y por afinidad sólo se otorga al cónyuge.

---

<sup>103</sup> DIRECCIÓN GENERAL DE PROTECCIÓN Y ASUNTOS CONSULARES, Ámbitos y Rubros de Protección (Sistema de Protección Consular), *Op. Cit.*, pág. 14.

Asimismo, cabe señalar que la facultad de negar u otorgar el permiso de internación le compete únicamente a las autoridades estadounidenses. En este sentido, las representaciones de México sólo actúan como intermediarios, a fin de facilitar el trámite.<sup>104</sup>

➤ Procesos judiciales migratorios de remoción.

Primeramente, recordemos que la Ley Migratoria estadounidense de 1996 puso en vigor algunas reformas que cambiaron de manera dramática los procedimientos de exclusión y deportación; según entendemos, estos cambios comenzaron a operar a partir de abril de 1997. Hasta antes de la reforma, los extranjeros que no tenían derecho de residir o entrar a Estados Unidos se consideraban como *excludable aliens* y *deportable aliens*. Pero es a partir del 1º de abril del 1997, que los extranjeros considerados sujetos a deportación o exclusión, ahora están bajo el régimen llamado procedimientos de remoción - *removal proceedings*-.<sup>105</sup>

Las personas sujetas a este proceso, son aquellas que las autoridades migratorias estadounidenses encuentran susceptibles de remoción por violaciones a las leyes migratorias. De acuerdo con el Departamento de Seguridad Nacional estadounidense, *removal*, es la expulsión obligatoria y confirmada de un extranjero inadmisibles o deportables de los Estados Unidos,

---

<sup>104</sup> Cfr. DIRECCIÓN GENERAL DE PROTECCIÓN Y ASUNTOS CONSULARES, Ámbitos y Rubros de Protección (Sistema de Protección Consular), *Op. Cit.*, pág. 14.

<sup>105</sup> Cfr. *Ibidem*, págs. 17 y 18.

basada en una orden de remoción y que, en caso de reingreso, puede tener sanciones administrativas o penales.<sup>106</sup>

Entre los procesos de remoción se encuentran principalmente, la deportación, el retiro voluntario de la solicitud de admisión, la remoción expedita y la salida voluntaria; procesos que conllevan implicaciones diferentes, pero todos culminan con la remoción o expulsión de la persona.<sup>107</sup>

➤ Procesos judiciales migratorios de residencia.

Este rubro se refiere a la asistencia que se otorga a los connacionales que hayan recibido el beneficio de un *relief from removal*<sup>108</sup> o bien, cualquier otra figura que impida su expulsión de los Estados Unidos y que a su vez, le permita tener una oportunidad para obtener un estatus migratorio en ese país.<sup>109</sup>

➤ Repatriación de personas que se encuentren en estado de vulnerabilidad.

A reserva de que el tema de repatriación se tratará con mayor detalle en el siguiente capítulo, podemos decir de manera general que este ámbito de protección se refiere a la asesoría y apoyo para realizar los trámites y gestiones

---

<sup>106</sup> Cfr. DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD NACIONAL DE ESTADOS UNIDOS, ICE Enforcement and Removal Operations Report, S.N.E., Servicio de Inmigración y Control de Aduanas de Estados Unidos, Estados Unidos, 2015, <https://www.ice.gov/sites/default/files/documents/Report/2016/fy2015removalStats.pdf>, pág. 11.

<sup>107</sup> Cfr. DIRECCIÓN GENERAL DE PROTECCIÓN Y ASUNTOS CONSULARES, Ámbitos y Rubros de Protección (Sistema de Protección Consular), *Op. Cit.*, pág. 15.

<sup>108</sup> *Relief of removal* se “refiere a las excepciones que pueden ser interpuestas por el procesado para evitar ser deportado de Estados Unidos”. Cfr. Sección 240 A “Ley de Inmigración y Nacionalidad”, Estados Unidos, 1965, en DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD NACIONAL DE ESTADOS UNIDOS, <https://www.uscis.gov/ilink/docView/SLB/HTML/SLB/0-0-0-1/0-0-0-29/0-0-0-6349.html>, pág. 1.

<sup>109</sup> Cfr. DIRECCIÓN GENERAL DE PROTECCIÓN Y ASUNTOS CONSULARES, Ámbitos y Rubros de Protección (Sistema de Protección Consular), *Op. Cit.*, pág. 16.

necesarios para repatriar a los connacionales que padecen alguna enfermedad, connacionales accidentados al cruzar la frontera, entre otros.<sup>110</sup>

➤ Testigos de cargo *-material witnesses-*.

Se refiere a la asistencia y protección que el consulado otorga a favor del connacional que se encuentra detenido por autoridades estadounidenses para rendir su testimonio sin que se le impute delito alguno.

Recordemos que en Estados Unidos, la legislación federal, en específico el *U.S. Code* establece que si de una declaración realizada por escrito bajo protesta de decir verdad por alguna de las partes, se desprende que el testimonio de cierta persona es necesario para establecer la verdad material en el procedimiento penal, y que su comparecencia en juicio puede ser incierta, o bien ésta no pueda asegurarse por medio de citatorio, podrá ordenarse la detención de la persona.<sup>111</sup>

Cabe señalar que *“situaciones muy similares ocurren en las legislaciones estatales, aunque pueden existir variaciones que corresponderá averiguar a cada una de las representaciones (...) mientras en algunas circunscripciones se les permite estar libres e incluso se les ha llegado a conceder un permiso de trabajo temporal (Albuquerque; San Antonio; Salt Lake City, Tucson - en casos especiales -), en otras se les mantiene detenidos en las prisiones (Del Río; Douglas, Phoenix, Houston, Kansas City, San Diego, Embamex Washington, sección consular), asimismo, existen casos en que algunos Consulados han*

---

<sup>110</sup> DIRECCIÓN GENERAL DE PROTECCIÓN A MEXICANOS EN EL EXTERIOR, *Guía de Procedimientos de Protección Consular, Op. Cit.*, pág. 43.

<sup>111</sup> Cfr. DIRECCIÓN GENERAL DE PROTECCIÓN Y ASUNTOS CONSULARES, *Ámbitos y Rubros de Protección (Sistema de Protección Consular), Op. Cit.*, págs. 21 y 22.

*firmado acuerdos (Albuquerque, Laredo) con autoridades estadounidenses, con objeto de que los testigos no sean internados en las prisiones, sino que se les remita a albergues (...) también, en algunos casos se obtiene que permanezcan bajo la custodia de un tercero, generalmente un familiar que sea ciudadano estadounidense o residente, o bien, se ha logrado que permanezcan en residencias para ex-convictos con libertad condicional (Half way house; Austin; Laredo)".<sup>112</sup>*

➤ Víctimas de fraude migratorio.

Se refiere a aquellos casos en que connacionales han sido víctimas de engaños y en los que se requiera atención y orientación por parte de los funcionarios consulares. Generalmente los engaños se relacionan con trámites migratorios.<sup>113</sup>

➤ Incidentes.

Este rubro se refiere a todos aquellos casos de incidentes o bien accidentes, en los cuales estén involucrados uno o más connacionales y en los que se requiera apoyo por parte de los agentes consulares; por ejemplo accidentes por persecución y redadas.<sup>114</sup>

### **2.3.5. Ámbito civil y familiar.**

Se refiere a la *“asistencia en materia del ejercicio de los derechos privados, personales y patrimoniales, de carácter familiar y sucesorio. Se incluyen las*

---

<sup>112</sup> DIRECCIÓN GENERAL DE PROTECCIÓN Y ASUNTOS CONSULARES, *Ámbitos y Rubros de Protección*, Op. Cit., págs. 21 y 22.

<sup>113</sup> Cfr. *Ibidem*, pág. 24.

<sup>114</sup> Cfr. *Idem*.

*demandas civiles que el nacional pudiera presentar por ejemplo en materia de daños por accidentes, casos de responsabilidad por negligencia, reclamo por servicios o violación de contratos, etcétera”.*<sup>115</sup>

En específico, en este rubro comprende la asesoría y orientación por parte de los cónsules en casos de indemnizaciones por fallecimiento negligencia médica, sucesiones y pensiones alimenticias.

Especial mención merecen los casos de protección consular en materia civil, en los que están involucrados los niños y adolescentes menores de edad, tal y como son los procesos de adopción internacional, de custodia, de patria potestad, secuestro por terceros y sustracción ilícita de menores.

Por lo que se refiere a los procesos de adopción internacional de menores, las representaciones de México en el extranjero pueden proporcionar información general sobre la misma, atendiendo al país extranjero de que se trate; así como cerciorarse de que las personas que desean adoptar un menor extranjero no sean objeto de tratos discriminatorios por parte de las autoridades o juzgados extranjeros.<sup>116</sup>

En Estados Unidos y México, las adopciones internaciones de menores entre ambos países deben realizarse de conformidad con el “Convenio Relativo a la Protección del Niño y a la Cooperación en Materia de Adopción Internacional”, dado que ambos países forman parte del mismo.

---

<sup>115</sup> HERNÁNDEZ JOSEPH, Daniel, *Protección Consular Mexicana, Op. Cit.*, págs. 142 y 143.

<sup>116</sup> Cfr. DIRECCIÓN GENERAL DE PROTECCIÓN Y ASUNTOS CONSULARES, Ámbitos y Rubros de Protección, *Op. Cit.*, pág. 42.

Ahora bien, con relación a los casos “(...) en que las autoridades extranjeras tengan la custodia temporal de un menor de nacionalidad mexicana que no esté acompañado de sus padres o de aquellas personas que posean la custodia legal, ya sea porque esté ha sido detenido, viaja sin compañía o bien, por que sus padres fueron detenidos; las autoridades extranjeras están obligados a notificarlo a los funcionarios consulares (...), la intervención de los funcionarios consulares en estos casos es vital para vigilar los intereses y salvaguarda de los menores como prioridad”.<sup>117</sup>

Por otra parte, el secuestro de menores por terceros, no padres, entendido éste como un delito que tiene lugar cuando a un menor se le priva su derecho de libertad, es también uno de los casos que demanda la atención prioritaria por parte de los funcionarios consulares.<sup>118</sup>

En cuanto a los casos de sustracción ilícita de menores, es importante tomar en cuenta que, “(...) aunque los menores son llevados a través de fronteras o líneas internacionales, las cuestiones sobre patria potestad, así como la guarda y custodia son fundamentalmente cuestiones jurídicas de carácter familiar, las cuales deben ser solucionadas por los padres, ya sea de manera amigable, o bien judicialmente”.<sup>119</sup> En ese sentido, las representaciones mexicanas en el extranjero no tienen jurisdicción sobre estos asuntos.

---

<sup>117</sup> DIRECCIÓN GENERAL DE PROTECCIÓN A MEXICANOS EN EL EXTERIOR, Guía de Procedimientos de Protección Consular, *Op. Cit.*, pág. 51.

<sup>118</sup> Cfr. DIRECCIÓN GENERAL DE PROTECCIÓN Y ASUNTOS CONSULARES, Ámbitos y Rubros de Protección, *Op. Cit.*, pág. 47.

<sup>119</sup> *Ibidem*, pág. 49.

De conformidad con el artículo 3 de la "Convención sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores", el traslado o la retención de un menor se considerarán ilícitos cuando éstos se hayan producido con infracción de un derecho de custodia atribuido, separado o conjuntamente, a un persona, a una institución, o a cualquier otro organismo, con arreglo al derecho vigente en el Estado en que el menor tenía su residencia habitual. O bien, debe probarse que el derecho de custodia se ejercía en forma efectiva, separada o conjuntamente, en el momento del traslado o de la retención, o que se habría ejercido de no haberse producido dicho traslado o retención.

No obstante lo anterior, las representaciones mexicanas en el exterior pueden actuar como interlocutor ante las autoridades federales y locales del país a donde fue llevado el menor; tratar de contactar al progenitor u otra persona que tenga en su poder al menor; intentar visitar al menor, verificar y reportar su estado de salud y bienestar en general; con el fin de retornar al menor a su lugar de residencia habitual.<sup>120</sup>

Asimismo, en los casos de países que sean parte de la "Convención de La Haya Sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Ilícita de Menores", así como de la "Convención Interamericana sobre Restitución Internacional de Menores de 1989", las representaciones consulares podrán asistir a la persona correspondiente en el llenado de las solicitudes y formas necesarias con las

---

<sup>120</sup> Cfr. DIRECCIÓN GENERAL DE PROTECCIÓN Y ASUNTOS CONSULARES, Ámbitos y Rubros de Protección, *Op. Cit.*, págs. 50 y 51.

autoridades extranjeras para el regreso del menor, o bien, el acceso para ejercer el derecho de visita.<sup>121</sup>

#### **2.4. Autoridades mexicanas y estadounidenses involucradas en los procedimientos de protección y asistencia consular.**

En las actividades de protección y asistencia consular de mexicanos en el exterior, participan las entidades privadas y gubernamentales de los tres órdenes de gobierno. Específicamente en la labor del Poder Ejecutivo, participan varias Secretarías de Estado, sin embargo la principal función le corresponde a la Secretaría de Relaciones Exteriores y a las representaciones de México en el exterior, esto es a sus consulados y secciones consulares de sus embajadas.<sup>122</sup>

A grandes rasgos, las autoridades estadounidenses que participan en los procedimientos de protección consular a nivel ejecutivo son el Departamento de Seguridad Nacional, a través del Servicio de Inmigración y Control de Aduanas, Servicio de Ciudadanía e Inmigración y la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza de los Estados Unidos. Asimismo, participa el Departamento de Justicia, a través de la Oficina Ejecutiva de Revisión de Migración y los jueces de inmigración, la Junta de apelaciones de Inmigraciones y el Departamento de Salud y Servicios Sociales de los Estados Unidos.

---

<sup>121</sup> Cfr. DIRECCIÓN GENERAL DE PROTECCIÓN Y ASUNTOS CONSULARES, Ámbitos y Rubros de Protección, *Op. Cit.*, pág. 50

<sup>122</sup> Cfr. HERNÁNDEZ JOSEPH, Daniel, Protección Consular Mexicana, *Op. Cit.*, págs. 44 y 126.

## CAPÍTULO 3. PROCEDIMIENTOS DE REPATRIACIÓN.

### 3.1. Generalidades de los procedimientos de repatriación.

La repatriación de connacionales es uno de los apoyos más demandados, exhaustivos y tradicionales en el ámbito de la protección y asistencia consular mexicana en Estados Unidos. Tan sólo en 2015 las autoridades mexicanas atendieron 207,398 eventos de repatriación de connacionales provenientes de Estados Unidos.<sup>123</sup> Por lo que se refiere a los meses de enero a abril del 2016, se han registrado 71, 832 casos de repatriación de los cuales 54 resultaron ser casos de menores de edad no acompañados.<sup>124</sup>

Los apoyos de repatriación en la práctica consular mexicana, se dan en distintos casos, pero principalmente se otorgan para facilitar el regreso al país de connacionales que se encuentran en situación de vulnerabilidad, así como para trasladar restos de migrantes fallecidos en la frontera.<sup>125</sup>

Las repatriaciones de connacionales se llevan a cabo a través de los consulados mexicanos acreditados en el exterior, sin embargo, el Instituto Nacional de Migración, como órgano técnico desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, lleva a cabo el procedimiento de repatriación al interior de México, el cual como se ha planteado en el presente trabajo, tiene como

---

<sup>123</sup> Cfr. SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2015, S.N.E., Unidad de Política Migratoria, Secretaría de Gobernación, México, 2015, [http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/SEGOB/CEM/PDF/Estadisticas/Boletines\\_Estadisticos/2015/Boletin2015\\_.pdf](http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/SEGOB/CEM/PDF/Estadisticas/Boletines_Estadisticos/2015/Boletin2015_.pdf), págs. 161-172.

<sup>124</sup> Cfr. SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, "*Repatriación de mexicanos, 2016*", Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2016, S.N.E., Unidad de Política Migratoria, Secretaría de Gobernación, México, 2016, [http://www.politicamigratoria.gob.mx/es\\_mx/SEGOB/V\\_Repatriacion\\_de\\_mexicanos\\_de\\_EUA](http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/V_Repatriacion_de_mexicanos_de_EUA), págs. 131-142.

<sup>125</sup> Cfr. HERNÁNDEZ JOSEPH, Daniel, Protección Consular Mexicana, *Op. Cit.*, págs. 189-191.

objetivo brindar a los mexicanos que regresan al país una atención integral “(...) *para que contribuyan en el corto plazo al desarrollo nacional de México, impulsando la valoración de sus habilidades a través de un trabajo conjunto entre los tres niveles de gobierno, la iniciativa privada, la sociedad civil organizada y los organismos internacionales, promoviendo la incorporación de los mexicanos retornados al mercado productivo*”.<sup>126</sup>

No obstante lo anterior, las repatriaciones de connacionales, -principalmente de mexicanos con situación migratoria irregular-, constituyen un hecho cotidiano en la frontera con Estados Unidos, que supera en muchos de los casos, las acciones que realiza el gobierno mexicano

### **3.1.1. Concepto de repatriación y diferencias con conceptos afines.**

Si bien es cierto el término repatriación se refiere a “*devolver algo o a alguien a su patria*”,<sup>127</sup> en un contexto jurídico –nacional e internacional-, el término adquiere cierta complejidad al momento de su aplicación, de hecho podemos decir que no existe un concepto formal para este término.

En el caso de la relación entre México y Estados Unidos, el uso de la palabra repatriación tiene una múltiple aplicación, en ocasiones este término resulta ser una combinación de los conceptos deportación y salida voluntaria.

---

<sup>126</sup> INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN. Infograma. Programa de Repatriación, S.N.E., Instituto Nacional de Migración, México, 2016, <https://www.gob.mx/inm/acciones-y-programas/programa-de-repatriacion-12469?idiom=es>, pág. 1.

<sup>127</sup> REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, Diccionario de la Lengua Española, 23ª ed., España, 2014, <http://dle.rae.es/?id=W0pBS1A>

Ante tal problema de conceptualización y sinonimia, consideramos necesario comenzar por mencionar algunos antecedentes y aspectos de la figura de repatriación, a fin de acotar el término e identificar sus alcances.

Inicialmente el término repatriación se utilizó en el contexto bélico, siendo éste reconocido principalmente por el derecho internacional humanitario.<sup>128</sup>

Recordemos que durante la Segunda Guerra Mundial, las negociaciones por la vía diplomática o por medio de las Potencias Protectoras<sup>129</sup> hicieron posible la repatriación de un gran número de civiles. Esto se realizó, sobre una base de reciprocidad, a través de intercambios entre el personal diplomático y consular de los países beligerantes. Así, en 1940 un gran número de mujeres francesas y alemanas regresaron a sus países de origen a través de Suiza. Por regla general, estas repatriaciones fueron organizadas por las Potencias Protectoras; sin embargo, el Comité Internacional de la Cruz Roja participó cuando las negociaciones llevadas a cabo por las Potencias Protectoras tenían pocas probabilidades de alcanzar algún resultado.<sup>130</sup>

En el contexto latinoamericano, también encontramos antecedentes de casos de repatriación en situación de conflictos armados, por ejemplo podemos mencionar el caso del “Refugio Guatemalteco”, en el que México participó como

---

<sup>128</sup> Cfr. PERRUCHOUD, Richard, Glossary on Migration, 2ª ed., Organización Internacional sobre las Migraciones, Ginebra, Suiza, 2011, <http://www.epim.info/wp-content/uploads/2011/01/iom.pdf>, pág. 83.

<sup>129</sup> El término " Potencia Protectora ", se refiere a un país neutral en el conflicto, al que una de las Partes en conflicto confiere el encargo de proteger sus intereses en el territorio de la otra. Esta institución de derecho consuetudinario se refrendó en el “Convenio de Viena sobre Relaciones Diplomáticas” de 1961 (art. 54).

<sup>130</sup> Cfr. COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA, Comentarios Trasfondo histórico al “Convenio IV de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra”, Ginebra, Suiza, 1958, <https://www.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/Comment.xsp?action=open-Document&documentId=188509BD25E731BEC12563CD0042BDE4>, pág. 234.

país receptor en la década de los ochenta y en el que repatrió miles de guatemaltecos a su país de origen.

Recordemos que durante los gobiernos de los generales Fernando Romeo Lucas García y Efraín Ríos Montt en Guatemala, se implementó la política de “tierra arrasada”<sup>131</sup>, la cual tuvo como fin la persecución y destrucción de las comunidades indígenas, acusadas de ser el soporte de los grupos guerrilleros. Como consecuencia, un contingente de campesinos tuvo que huir de Guatemala y buscar refugio en países vecinos, como México. Durante esa época se registró en el país el ingreso masivo de aproximadamente 46 mil campesinos guatemaltecos, considerados como refugiados; los cuales, inicialmente se asentaron en el Estado de Chiapas y posteriormente, en los Estados de Campeche y Quintana Roo.<sup>132</sup> De acuerdo con información de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, fue hasta 1984, cuando el gobierno mexicano decidió implementar algunos programas a favor de la población refugiada, entre ellos un programa especial de repatriación voluntaria, con el propósito de apoyar con el retorno voluntario y organizado de refugiados guatemaltecos a su país.

---

<sup>131</sup> *“Política gubernamental y militar de destrucción física total o parcial de las aldeas y de sus habitantes, sus animales y sus siembras. Estas operaciones de matanzas masivas se efectuaban tanto en las aldeas de origen como en los lugares a donde la población se desplazaba huyendo, creando las condiciones para que la población muriera de hambre, de frío, de sed, de enfermedades e impidiendo su supervivencia.”* Cfr. MARTÍNEZ MANZANERO, Betsabé Adriana, “La reconstrucción de la memoria y los significados del refugio guatemalteco en Maya Tecún, Champotón, Campeche”, *Diario de Campo*, Instituto Nacional de Antropología e Historia, México, n. 9, julio-septiembre 2012, pág. 60.

<sup>132</sup> Cfr. *Idem*.

En ambos casos, la figura jurídica de repatriación hace referencia inmediata al derecho individual de un civil, prisionero de guerra o bien de un refugiado, de regresar al país de su nacionalidad. En este contexto, encontramos que en los “Convenios de Ginebra de 1949” , los “Protocolos Adicionales de 1977”, y el “Reglamento sobre las leyes y costumbres de la guerra terrestre”, por mencionar algunos, hacen referencia a la figura de las repatriaciones.<sup>133</sup>

El “Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra”, en su artículo 134 estipula que al término de las hostilidades o de la ocupación, los Estados que forman parte del convenio, harán lo posible por garantizar a todos los internados el regreso al lugar de su residencia anterior, o por facilitar su repatriación. Asimismo, el “Convenio IV relativo a las leyes y usos de la Guerra Terrestre”, en su artículo 20 establece que después de concluida la paz, la repatriación de los prisioneros de guerra se efectuará en el plazo más breve posible.

Bajo este contexto, es importante mencionar que en 1980 el Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados se pronunció acerca de las repatriaciones en el contexto de conflictos bélicos. No obstante lo anterior consideramos que dicho pronunciamiento puede hacerse extensivo a los casos de repatriaciones en los que no exista necesariamente un conflicto armado. Principalmente, el Comité Ejecutivo señaló lo siguiente:

---

<sup>133</sup> Cfr. PERRUCHOUD, Richard, Glossary on Migration, 2ª ed., Organización Internacional sobre las Migraciones, Ginebra, Suiza, 2011, <http://www.epim.info/wp-content/uploads/2011/01/iom.pdf>, págs. 62 y 63.

- La repatriación voluntaria constituye la solución más adecuada del problema de los refugiados.
- Debe respetarse el carácter esencialmente voluntario de la repatriación.
- Si los refugiados expresan el deseo de ser repatriados, tanto el gobierno de su país de origen, como el gobierno del país de asilo deben adoptar dentro del marco de su legislación nacional y cuando fuese necesario, todas las medidas requeridas para ayudarlos a ello.
- Los países de origen deben dar garantías formales de la seguridad de los refugiados que regresen.
- Los gobiernos interesados, deben facilitar a los refugiados que fueran a repatriarse, los documentos de viaje, visados, permisos de entrada y medios de transporte necesarios.<sup>134</sup>

De lo anterior se desprende que la repatriación, primeramente, tiene un carácter netamente voluntario, pero incluso puede decirse que también humanitario cuya consecuencia, entre otras es poner fin de manera definitiva al problema de los refugiados y al asilo.<sup>135</sup>

---

<sup>134</sup> Cfr. "Conclusión aprobada por el Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, por Recomendación del Subcomité Plenario sobre Protección Internacional, Número 18 (XXXI) Repatriación Voluntaria, 1980, 31º periodo de sesiones del Comité Ejecutivo", en Colección de instrumentos jurídicos internacionales relativos a refugiados, derechos humanos y temas conexos. Conclusiones del Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR, 1975-2000, Tomo IV, 1ª ed., CNDH/Universidad Iberoamericana/ACNUR, México, 2002, pág. 69.

<sup>135</sup> ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, ASAMBLEA GENERAL, Resolución 319 (IV), 3 de diciembre de 1949, [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/319\(IV\)&Lang=S&Area=RESOLUTION](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/319(IV)&Lang=S&Area=RESOLUTION), pág. 1.

Ahora bien como lo hemos mencionado, el ámbito de aplicación del término la repatriación no es exclusivo de los conflictos armados, sino que, actualmente éste también se aplica en el ámbito consular, sin que exista necesariamente un conflicto armado –internacional o nacional-. Por ejemplo, en el caso de las repatriaciones de personas enfermas o con discapacidad, mujeres embarazadas, menores no acompañados, e incluso en el traslado de restos que retornan a su país natal.

En ese sentido, el alcance de protección de las repatriaciones se amplía, toda vez que se incluye el respeto a los derechos de los connacionales, así como la obligación de las autoridades de preservar la unidad familiar durante los procesos de repatriación y el tratamiento adecuado de personas vulnerables.

Bajo este orden de ideas, actualmente el término repatriación, a grandes rasgos, puede definirse como un *“proceso de retorno de una persona a su país de origen, el cual está sujeto a la obligación de la autoridad de liberar a las personas elegibles y a la obligación del país de origen de recibir a sus propios nacionales”*.<sup>136</sup>

De la definición anterior, y con base en los instrumentos internacionales previamente citados, se desprende que la repatriación presupone el derecho que se le confiere a la persona -a título individual-, de regresar a su país de origen. Además, la repatriación, conlleva por una parte, la obligación de la autoridad del país receptor de liberar a las personas elegibles -soldados y

---

<sup>136</sup> DIRECCIÓN GENERAL DE PROTECCIÓN A MEXICANOS EN EL EXTERIOR, Guía de Procedimientos de Protección Consular, *Op. Cit.*, pág. 64.

*civiles-*, y por otra, la obligación del país de origen de recibir sus propios nacionales.<sup>137</sup>

Por lo que hace al derecho a retornar o regresar al país de origen, resulta importante mencionar que éste se deriva a su vez del derecho de libre circulación, reconocido por el derecho internacional. Recordemos que de conformidad con el artículo 13 de la “Declaración Universal de Derechos Humanos”, el derecho de libre circulación consiste en el derecho que tiene una persona de circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado. De acuerdo con la doctrina, el derecho a la libertad de circulación, a su vez, se compone de los siguientes derechos: a salir libremente de cualquier país, incluso del propio; y de regresar al país de origen.<sup>138</sup>

En cuanto al derecho de toda persona a retornar a su país de origen, éste se encuentra plenamente reconocido en el artículo 13.2 de la “Declaración Universal de Derechos Humanos”, que si bien en estricto sentido no es un tratado internacional, tiene un indudable valor jurídico obligatorio dada su reiterada aceptación universal; mismo estipula que toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país.<sup>139</sup>

De manera muy similar, el derecho a retornar se encuentra consagrado en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos, incluido el “Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos” y la “Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial”, así como

---

<sup>137</sup> Cfr. PERRUCHOUD, Richard, *Glossary on Migration, Op. Cit.*, pág. 83.

<sup>138</sup> Cfr. *Idem.*

<sup>139</sup> Cfr. *Idem.*

en una serie de instrumentos de derechos humanos regionales y en la legislación interna de varios países. Asimismo, el derecho al retorno, también está relacionado con el derecho a la nacionalidad, el derecho a la vida, a la libertad, a la seguridad de la persona, al derecho a no ser sometido a tratos crueles, inhumanos o degradantes, el derecho a no ser sometido a detención o prisión de manera arbitraria, entre otros.<sup>140</sup>

En virtud de lo anterior, puede decirse en principio que la repatriación consiste en el beneficio que tiene un connacional de ser retornado, como consecuencia de su propio derecho de regresar a su país de origen reconocido por el derecho internacional y nacional de cada Estado.

No obstante lo anterior, y a fin de comprender a mayor cabalidad la figura de repatriación, en seguida mencionamos algunos conceptos que en la práctica son causa de confusión con dicho término jurídico.

➤ Expulsión.

El término expulsión, en cualquiera de sus modalidades –principalmente deportación-, puede conceptuarse como el *“acto de una autoridad del Estado con la intención y el efecto de asegurar la salida del territorio de ese Estado de una o varias personas –extranjeros-, contra su voluntad”*.<sup>141</sup>

---

<sup>140</sup> Cfr. ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS, Manual Repatriación voluntaria: Protección internacional, S.N.E., Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Ginebra, Suiza, 1996, [http://www.acnur.es/PDF/7742\\_20120508173844.pdf](http://www.acnur.es/PDF/7742_20120508173844.pdf), pág. 9.

<sup>141</sup> PERRUCHOUD, Richard, Glossary on Migration, *Op. Cit.*, pág. 35.

Desde el punto de vista del derecho internacional, el derecho de un Estado de expulsar discrecionalmente a los extranjeros cuya presencia considera indeseable, lo mismo que el derecho a negar la admisión de éstos, se ha considerado como un atributo de la soberanía del Estado.<sup>142</sup> Por ejemplo, el artículo 1 de la “Convención sobre Asilo Territorial”, reconoce que todo Estado tiene derecho, en ejercicio de su soberanía, a admitir dentro de su territorio a las personas que juzgue conveniente, sin que por el ejercicio de este derecho ningún otro Estado pueda hacer reclamo alguno.

Ahora bien, si bien es cierto la facultad de expulsar a un extranjero descansa principalmente en la soberanía de un Estado, también es cierto que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha impuesto límites. Al respecto, la Corte ha señalado que en el ejercicio de la facultad que tienen los Estados para fijar políticas migratorias, éstos pueden establecer mecanismos de control de ingreso a su territorio y salida del mismo con respecto a personas extranjeras, siempre y cuando dichas políticas sean compatibles con las normas de derechos humanos.<sup>143</sup>

Cabe mencionar que, por ejemplo el artículo 13 del “Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”, así como el artículo 22 (6) de la “Convención Americana sobre Derechos Humanos” establecen que un extranjero sólo podrá

---

<sup>142</sup> Cfr. DE DIENHEIM BARRIGUETE, Cuauhtémoc Manuel, “*El artículo 33 de la Constitución y la expulsión de personas extranjeras*”, *Derechos humanos en la Constitución. Comentarios de Jurisprudencia Constitucional e Interamericana*, 1ª ed., U.N.A.M., Suprema Corte de Justicia de la Unión, México, D.F., 2013, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/8/3568/17.pdf>, pág. 1649.

<sup>143</sup> Cfr. *Idem*.

ser expulsado del territorio de un Estado con base en una decisión adoptada conforme a la ley, pero siempre y cuando su condición migratoria sea “legal”.

En virtud de lo anterior, la expulsión a diferencia de la repatriación consiste en un acto de soberanía de un Estado, para negar la admisión de extranjeros en su territorio.

➤ Asilo.

En términos generales el asilo, a diferencia de la repatriación, es *“la protección que se le otorga a las personas que tienen un temor fundado de regresar a su país por ciertas razones, tal como ser objeto de persecución por parte de las autoridades del Estado.”*<sup>144</sup>

➤ Extradición.

La extradición, a diferencia de la repatriación, se refiere al *“proceso mediante el cual un Estado entrega a petición de otro a una persona acusada o convicta de un Estado solicitante. La extradición, por lo general se lleva a cabo sobre la base de un tratado bilateral, sin embargo, también proceden de convenciones multilaterales relativas a los delitos graves”*.<sup>145</sup> Es decir, un Estado procede a la extradición de una persona para que ésta pueda ser juzgada por el país que lo

---

<sup>144</sup> DIRECCIÓN GENERAL DE PROTECCIÓN A MEXICANOS EN EL EXTERIOR, Guía de Procedimientos de Protección Consular, *Op. Cit.*, pág. 63.

<sup>145</sup> *Ibidem*, pág. 62.

requiere por supuestos delitos cometidos en contravención de su orden jurídico o cumplimentar una sentencia.<sup>146</sup>

➤ Remoción.

La Remoción –confundida también con el término deportación- “(...) es la orden de retorno emitida por una autoridad migratoria para que un extranjero regrese a su hogar de origen por no tener documentos que le permitan su estancia en ese país. En el caso de Estados Unidos, el ingresar después de una orden de remoción implica la posibilidad de enfrentar consecuencias administrativas y penales”.<sup>147</sup>

Esto es, en la legislación estadounidense, el término remoción se refiere a la expulsión de un extranjero, cuando éste se encuentra en uno de los supuestos de inadmisibilidad o deportabilidad previsto en la “Ley de Inmigración y Nacionalidad” de 1965. En este contexto, el reingreso ilegal, constituye un delito federal.

Ahora bien, como se ha mencionado, entre los procesos de remoción se encuentran principalmente la deportación, el retiro voluntario de la solicitud de admisión, la remoción expedita y la salida voluntaria; procesos que conllevan

---

<sup>146</sup> Cfr. GÓMEZ-ROBLEDO VERDUZCO, Alonso, Extradición en derecho internacional. Aspectos y tendencias relevantes, 2ª ed., U.N.A.M., Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, D.F., 2000, pág. 15.

<sup>147</sup> DIRECCIÓN GENERAL DE PROTECCIÓN A MEXICANOS EN EL EXTERIOR, Guía de Procedimientos de Protección Consular, *Op. Cit.*, pág. 62.

implicaciones diferentes, que culminan con la remoción o expulsión de la persona.<sup>148</sup>

La remoción expedita, de conformidad con la legislación estadounidense, se refiere a *“(...) la decisión de retornar a un extranjero a su lugar de origen por no contar con documentos válidos para ingresar al territorio de ese país, por lo que se determina su inadmisibilidad. Este tipo de casos se da principalmente en los puntos de cruce fronterizo y en los aeropuertos”*.<sup>149</sup> Esto es, remoción expedita o acelerada generalmente se aplica a la personas que el gobierno considera inadmisibles en cualquier punto de entrada de la frontera.

Por otra parte, la remoción estipulada *“es el proceso para remover de manera ágil a un extranjero cuya estancia en Estados Unidos sea ilegal y se encuentre detenido en un centro de detención. A cambio de que el detenido acepte no acudir ante un juez migratorio, se le deporta de manera administrativa. El detenido firma una hoja aceptando su deportación, la cual ocurre en los pocos días”*.<sup>150</sup>

➤ Salida o retorno voluntario.

A diferencia de a repatriación, la salida o retorno voluntario consiste *“(...) en el regreso independiente o asistido al país de origen, basado en la libre voluntad de la persona que regresa. En Estados Unidos, se refiere al proceso*

---

<sup>148</sup> Cfr. DIRECCIÓN GENERAL DE PROTECCIÓN Y ASUNTOS CONSULARES, *Ámbitos y Rubros de Protección (Sistema de Protección Consular)*, *Op. Cit.*, pág. 15.

<sup>149</sup> DIRECCIÓN GENERAL DE PROTECCIÓN A MEXICANOS EN EL EXTERIOR, *Guía de Procedimientos de Protección Consular*, *Op. Cit.*, pág. 62.

<sup>150</sup> *Idem.*

*administrativo en el que una persona desiste de su solicitud de permanencia en dicho Estado”.*<sup>151</sup> En el caso de Estados Unidos, el Departamento de Seguridad Nacional puede permitir la salida de una persona del país sin ser objeto de un procedimiento. Cabe señalar, que los inmigrantes con delitos agravados no son elegibles para la salida voluntaria.<sup>152</sup>

➤ Deportación.

La deportación en estricto sentido, puede definirse como el *“acto del Estado en el ejercicio de su soberanía, mediante el cual envía aun extranjero fuera de su territorio, ya sea por entrada ilegal, como resultado de cometer algún acto ilícito o por habersele terminado el permiso de permanecer en dicho Estado. Siendo deportado, un extranjero puede perder su derecho a reingresar a tal país e incluso el derecho de volver como visitante”.*<sup>153</sup>

En Estados Unidos, el proceso de deportación, a diferencia de la repatriación, comienza con la detención de una persona por parte Servicio de Inmigración y Control de Aduanas, a quien le otorga un *Notice of Appearance*, es decir un documento que debe incluir los cargos contra el individuo así como la hora y el lugar de la audiencia ante la corte. De acuerdo con las normas federales, el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas inicia los procedimientos de deportación contra un individuo al presentar un *Notice of Appearance* ante la corte de inmigración. En ese sentido, un juez de inmigración puede ordenar la

---

<sup>151</sup> DIRECCIÓN GENERAL DE PROTECCIÓN A MEXICANOS EN EL EXTERIOR, Guía de Procedimientos de Protección Consular, *Op. Cit.*, pág. 62.

<sup>152</sup> Cfr. PERRUCHOUD, Richard, Glossary on Migration, *Op. Cit.*, pág. 9.

<sup>153</sup> DIRECCIÓN GENERAL DE PROTECCIÓN A MEXICANOS EN EL EXTERIOR, Guía de Procedimientos de Protección Consular, *Op. Cit.*, pág. 62.

liberación o la deportación de la persona. Ahora bien, el procedimiento de deportación, admite apelaciones. A nivel ejecutivo, la decisión del juez de inmigración puede ser apelada ante la *Board of Immigration Appeals*, quien confirma o revoca la decisión de juez de inmigración. A su vez, la decisión de la *Board of Immigration Appeals*, admite apelación ante la Corte Federal de Distrito, perteneciente al departamento judicial. Finalmente, la decisión de la Corte de Distrito puede apelarse ante la Corte Suprema.<sup>154</sup>

### **3.1.2. Tipos de Repatriación.**

Si bien es cierto, hemos mencionado que la repatriación debe ser voluntaria, existen casos en lo que el retorno se realiza de manera forzosa. En ese sentido, la Organización Internacional de Migraciones ha distinguido entre dos tipos de repatriación, voluntaria y forzosa, tal y como se abordará a continuación.

#### **3.1.2.1. Voluntaria.**

En términos generales, la repatriación voluntaria consiste en el “*retorno de personas que reúnen los requisitos, a su país de origen a raíz del deseo libremente expresado de regresar.*”<sup>155</sup>

#### **3.1.2.2. Forzosa.**

---

<sup>154</sup> Cfr. JAIN, Benita, *et al.*, Deportación 101. Un manual educativo para aprender acerca de la deportación y como organizarse para prevenirla, S.N.E., Detention Watch Network y Families for Freedom Estados Unidos, 2010, <http://www.immdefense.org/wp-content/uploads/2011/02/Deportation101Spanish1-11HiRes.pdf>, pág. 110.

<sup>155</sup> PERRUCHOUD, Richard, Glosario sobre Migración, *Op. Cit.*, pág. 63.

De acuerdo con la Organización Internacional sobre las Migraciones, la repatriación forzosa, en estricto sentido, se refiere al retorno “(...) *de refugiados al país de origen que el país receptor estimula cuando crea circunstancias que no dejan ninguna otra alternativa a los refugiados más que la repatriación*”.<sup>156</sup>

De la definición anterior, se desprende en primera instancia que en el caso de desplazamientos por guerra, el país receptor puede impulsar el retorno forzoso de los refugiados, sin embargo, tal y como lo hemos señalado, actualmente el ámbito de aplicación del término repatriación es más amplio, incluida la que es forzosa.

En el caso de la relación entre México y Estados Unidos, muchos doctrinarios coinciden en utilizar el término repatriación forzosa para referirse al retorno obligado de un connacional por las autoridades migratorias estadounidenses. No obstante, hay autores que identifican otros factores para el retorno forzado como por ejemplo, la implementación de políticas migratorias homofóbicas, o bien, condiciones económicas expresadas en diversas dificultades como el desempleo y los bajos salarios, entre otros.

En ese sentido, es muy común que en la práctica dicho término se utilice como sinónimo de deportación ya que si bien, la naturaleza de la repatriación es distinta, es evidente que en el caso de las repatriaciones forzosas por parte de las autoridades migratorias, éstas emanan de una decisión unilateral del país receptor.

---

<sup>156</sup> PERRUCHOUD, Richard, Glosario sobre Migración, *Op. Cit.*, pág. 63.

### **3.1.3. Etapas.**

Antes de abordar cada una de las etapas de los procedimientos de repatriación de connacionales que provienen de Estados Unidos, consideramos pertinente mencionar algunos aspectos que deben tomarse en cuenta para comprender con mayor claridad cómo se llevan a cabo las repatriaciones de connacionales.

En principio debemos señalar, que en los procedimientos de repatriación participan esencialmente las siguientes autoridades mexicanas: la Secretaría de Relaciones Exteriores a través de la Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior y los consulados mexicanos; así como la Secretaría de Gobernación, a través del Instituto Nacional de Migración.

Asimismo, es importante destacar que las repatriaciones de connacionales se llevan a cabo indistintamente sin que influya su condición migratoria. En ese sentido, los connacionales bajo custodia de una autoridad migratoria estadounidense pueden ser repatriados, pero también los nacionales mexicanos pueden acudir voluntaria y personalmente a los consulados a solicitar su repatriación.

Por otra parte, podemos decir que los procedimientos de repatriación de connacionales provenientes de Estados Unidos, obedecen a un aspecto de geografía. Esto es, las condiciones específicas que deberán cumplirse en los procedimientos de repatriación, varían en razón del lugar -frontera o interior de Estados Unidos-, en el que se lleve a cabo la misma. Estas condiciones específicas estatales se encuentran previstas en los acuerdos locales

celebrados entre los consulados mexicanos acreditados en los Estados Unidos, el Instituto Nacional de Migración, en su caso; y autoridades del Departamento de Seguridad Nacional estadounidense.

Otro aspecto importante a mencionar es que los acuerdos locales establecen condiciones especiales para la repatriación de las personas vulnerables, que se encuentren bajo custodia de la autoridad migratoria estadounidense.

Ahora bien, una vez mencionados algunos aspectos previos, podemos señalar grosso modo, las etapas que integran estos procedimientos.

➤ Notificación de la detención de un nacional mexicano y acceso consular.

La primera etapa consiste en la notificación que hacen las autoridades migratorias estadounidenses a los consulados mexicanos de la detención de uno o varios connacionales, así como en el derecho de éstos últimos a comunicarse con el consulado.<sup>157</sup>

En ese sentido, una vez que los funcionarios consulares tienen conocimiento de la detención, el consulado mexicano confirma la nacionalidad de la persona detenida, le otorga orientación en el proceso de detención y en su caso, asistencia legal.<sup>158</sup>

---

<sup>157</sup> Cfr. “Local Arrangement for Repatriation of Mexican Nationals. Base document”, El Paso, Texas, 23 de febrero de 2016, en DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD NACIONAL, <https://www.dhs.gov/publication/updated-us-mexico-local-repatriation-arrangements>, pág. 4.

<sup>158</sup> Cfr. DIRECCIÓN GENERAL DE PROTECCIÓN A MEXICANOS EN EL EXTERIOR, Guía de Procedimientos de Protección Consular, *Op. Cit.*, pág. 17.

Por su parte, la Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior, puede informar a los familiares del connacional detenido y dar seguimiento al estatus que guarda su caso.

El connacional podrá seguir un procedimiento en forma de juicio ante un juez de migración, o bien ser repatriado al país, de conformidad con los acuerdos locales.

- Notificación a las autoridades mexicanas que están facultadas para recibir a los connacionales.

En caso de que la autoridad migratoria considere susceptible la repatriación de uno o varios connacionales, ésta deberá notificarlo oportunamente al consulado mexicano que corresponda, así como a las Delegaciones Federales del Instituto Nacional de Migración en caso de que las repatriaciones se realicen en la frontera.<sup>159</sup> Cabe señalar que la notificación a las autoridades mexicanas debe realizarse de conformidad con lo establecido en el acuerdo local de repatriación que corresponda.

De igual forma en las repatriaciones, la autoridad migratoria estadounidense debe proporcionar a las autoridades mexicanas, vía correo electrónico o fax, una lista de las personas que van a ser repatriadas.<sup>160</sup>

---

<sup>159</sup> Cfr. "Local Arrangement for Repatriation of Mexican Nationals. Base document", *Op. Cit.*, pág. 4.

<sup>160</sup> Cfr. *Idem.*

En el caso de la repatriación de connacionales fugitivos buscados por el gobierno mexicano, la lista también deberá enviarse a la Procuraduría General de la República.

➤ Coordinación y apoyo de autoridades en México.

La última etapa en los procedimientos de repatriación consiste en la logística y coordinación entre las autoridades para el traslado del connacional al país. En el caso de repatriaciones desde el interior de Estados Unidos, el personal consular gestiona directamente el apoyo con las autoridades mexicanas del Instituto Nacional de Migración para la recepción del connacional y su canalización a albergues o terminales de autobuses a fin de permitir su retorno al interior de México.<sup>161</sup>

Por lo que el consulado mexicano correspondiente notifica, vía correo electrónico al Instituto Nacional de Migración, los datos de la aeronave, hora estimada de arribo, listado de connacionales y destino final de cada uno.<sup>162</sup>

En el caso de las repatriaciones en la frontera, las autoridades migratorias estadounidenses en conjunto con el Instituto Nacional de Migración, coordinan la logística del arribo de los connacionales al país.

En ambos casos, cuando los connacionales arriban a los aeropuertos mexicanos acordados previamente por los dos gobiernos, son recibidos por personal del Instituto Nacional de Migración, quienes les brindan atención

---

<sup>161</sup> Cfr. "Local Arrangement for Repatriation of Mexican Nationals. Base document", *Op. Cit.*, pág. 4.

<sup>162</sup> Cfr. *Idem.*

médica en caso de que se requiera, así como apoyo para proseguir su viaje a su lugar de origen, mediante un cupón de transporte entregado al momento de su arribo.

En ese sentido, el procedimiento de repatriación finaliza con la llegada exitosa de los connacionales a su lugar de destino.

Cabe señalar, que en el caso de personas en situación de vulnerabilidad, los acuerdos locales establecen un horario específico para la realización de las repatriaciones. Asimismo, como se mencionará más adelante, los casos de repatriación de connacionales en situación de vulnerabilidad demandan, además de la proyección consular, los buenos oficios de los funcionarios consulares.

### **3.2. Los procedimientos de repatriación y su regulación en la legislación mexicana.**

Actualmente, la figura repatriación está regulada en el capítulo IV, integrado por apenas tres artículos, de la “Ley General de Población”. En primer término, esta normativa define en su artículo 81 el término de repatriado al establecer que se consideran como repatriados a los emigrantes nacionales que regresan al país.

Del precepto previamente citado, se desprende que bajo la normativa mexicana, el término repatriado se aplica indistintamente a cualquier emigrante que retorne a México, independientemente de la causa por la cual regresa al país.

Por su parte, el artículo 83 de la ley mencionada, consagra la facultad de la Secretaría de Gobernación para coordinar de manera institucional, las acciones de atención y reintegración de mexicanos repatriados, incluida la orientación sobre opciones de empleo y vivienda disponibles en el lugar del territorio nacional en el que manifiesten su intención de residir.

Ahora bien, el artículo 84 de la multicitada ley establece la posibilidad de que la Secretaría de Gobernación en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores suscriban acuerdos interinstitucionales con otros países y organismos internacionales, en materia de repatriación segura, digna y ordenada de mexicanos.

Asimismo, el numeral previamente citado, refiere expresamente la obligación de la Secretaría de Gobernación, a través del Instituto Nacional de Migración, de vigilar que en los lugares destinados para la recepción de connacionales repatriados, se cumpla con los acuerdos internacionales en la materia y se respeten los siguientes derechos:

- Acceder a comunicación telefónica.
- Recibir agua y alimentos, un espacio digno, enseres básicos para su aseo personal y atención, legal, psicológica y médica.
- Ser informado respecto de los diversos programas y apoyos que puede recibir.

- No ser discriminado por las autoridades a causa de su origen étnico, sexo, género, edad, discapacidad, condición social o económica, estado de salud, embarazo, lengua, religión o cualquier otra circunstancia que tenga por objeto impedir el reconocimiento de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas.
- Ser apoyado en el traslado a su lugar de residencia en México.
- Que se cuente con áreas de estancia separadas para mujeres y hombres, con el propósito de garantizar el derecho a la preservación de la unidad familiar, excepto en los casos en los que la separación sea considerada en razón del interés superior del menor.
- Que se cuente con espacios separados para los menores repatriados no acompañados para su alojamiento, en tanto son canalizados a instituciones en donde se les brinde una atención adecuada.
- Que en las instalaciones se evite el hacinamiento.
- Recibir un trato digno y humano.

Ahora bien, por lo que se refiere al marco jurídico que regula las facultades de las autoridades mexicanas que participan en los procedimientos de repatriación, el artículo 22 del “Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores” establece como facultad expresa de la Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior la de fungir como enlace de la Secretaría

de Relaciones Exteriores con la Secretaría de Gobernación y el Instituto Nacional de Migración, respecto a los mexicanos repatriados.

Por otra parte, la “Ley del Servicio Exterior Mexicano” consagra como facultad del cuerpo diplomático y consular, el integrar un fondo cuyo objeto sea cubrir, previa autorización de la Secretaría de Relaciones Exteriores, los gastos relativos al programa de repatriación de personas vulnerables.

### **3.3. Acuerdos bilaterales y multilaterales aplicables en los procedimientos de repatriación.**

Principalmente, los procesos de repatriación de mexicanos se rigen por acuerdos bilaterales, generalmente de carácter local. Como se indicó previamente, estos instrumentos establecen de manera específica los tiempos y requisitos para la notificación a las autoridades mexicanas, los lugares y horas de repatriación, la presencia de funcionarios mexicanos de migración en los puntos de entrega, los criterios que rigen la repatriación de personas vulnerables, así como otros aspectos adicionales de interés local. Recordemos que dichos acuerdos comenzaron a firmarse en la segunda mitad de los años noventa, cuando el número de eventos de repatriación aumentó considerablemente en las ciudades fronterizas.<sup>163</sup>

No obstante lo anterior, el “Memorándum de entendimiento entre la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Relaciones Exteriores de los Estados Unidos

---

<sup>163</sup> Cfr. PARIS POMBO, María Dolores, Procesos de repatriación. Experiencias de las personas devueltas a México por las autoridades estadounidenses, S.N.E., El Colegio de la Frontera Norte-Wilson Center, México, 2010, <https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/PARIS%20POMBO%20PAPER.pdf>, págs. 20 y 21.

Mexicanos y el Departamento de Seguridad Interna de los Estados Unidos de América sobre la repatriación segura, ordenada, digna y humana de nacionales mexicanos”, firmado el 20 de febrero de 2004, constituye el primer acuerdo binacional de carácter general sobre los procesos de repatriación. Si bien es cierto, este acuerdo se firmó con posterioridad, éste constituye el marco de referencia para la elaboración de los acuerdos locales de repatriación. Por lo que, este instrumento en su artículo 3 consagra los principios y criterios generales que norman los procedimientos de repatriación, mismos que enseguida se enuncian:

- Las repatriaciones deberán ser llevadas a cabo en forma consistente con respeto a los derechos humanos y dignidad de los nacionales mexicanos que se encuentren en Estados Unidos.
- Notificación de los cargos de las autoridades que están facultadas para entregar o recibir a los nacionales mexicanos en territorio mexicano.
- Los puntos de repatriación serán establecidos de manera consistente con los horarios de operación y la disponibilidad de personal. México deberá hacer todo lo posible para asegurarse que los puntos de recepción acordados funcionen con el personal suficiente, a nivel local, estatal y federal, encargado de velar por la salud, el bienestar y la seguridad de los nacionales mexicanos.

- La identificación de los puntos de contacto que reciban y transmitan información sobre incidentes de maltrato o posibles violaciones a los derechos humanos.
- Deberá preservarse la unidad familiar durante el proceso de repatriación, así como considerar los criterios administrativos.
- Las personas incapacitadas, los menores de edad no acompañados, y otras personas vulnerables deberán ser repatriadas en horario diurno para garantizar su seguridad. Las dependencias participantes mexicanas deberán hacer todo lo posible para que dichas personas sean recibidas por representantes de instituciones de asistencia social tras su repatriación de Estados Unidos.
- Los funcionarios competentes de las dependencias participantes, deberán discutir asuntos de preocupación mutua, tales como la notificación consular y el acceso a la asistencia consular.
- La notificación sobre la repatriación deberá realizarse y tener en cuenta las necesidades logísticas y operativas. Los procedimientos locales deberán contemplar que la notificación se realice de forma rutinaria en la frontera.
- Las autoridades del Departamento de Seguridad Nacional estadounidense deberán notificar e informar de manera oportuna en casos que ameriten preparativos especiales para la recepción de menores de edad no

acompañados, de individuos con problemas médicos, mentales u otro tipo de necesidades particulares.

Asimismo, el memorándum citado prevé que en el caso de que un nacional mexicano repatriado, reporte al Departamento de Seguridad Nacional, a la Secretaría de Relaciones Exteriores, o bien a la Secretaría de Gobernación un incidente que pudiera implicar maltrato o posibles violaciones a sus derechos humanos, su queja deberá transmitirse de inmediato a las autoridades competentes para su investigación y seguimiento.

En ese sentido, puede concluirse que el “Memorándum de entendimiento entre la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Relaciones Exteriores de los Estados Unidos Mexicanos y el Departamento de Seguridad Interna de los Estados Unidos de América sobre la repatriación segura, ordenada, digna y humana de nacionales mexicanos”, constituye un marco normativo de carácter general, mientras que los acuerdos locales rigen de manera específica los procedimientos de repatriación.

Además, en el ámbito multilateral, podemos hacer referencia a la “Convención Consular entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América”; ya que si bien dicho instrumento internacional no hace mención expresa a la figura de la repatriación, sí reconoce en su artículo VII el derecho de los funcionarios consulares de lo siguiente:

- Entrevistar y comunicarse con sus nacionales, así como investigar cualesquiera incidentes ocurridos que afecten del país que los nombró.

- Mediante aviso a las autoridades correspondientes, visitar cualesquiera de sus nacionales que hubieren sido encarcelados o detenidos por las autoridades del Estado; y
- Auxiliar a sus nacionales del país en juicios o gestiones ante las autoridades del Estado, o en sus relaciones con éstas.

Como hemos visto, los procesos de repatriación de mexicanos se rigen principalmente por acuerdos bilaterales, sin embargo, en el ámbito multilateral podemos hacer referencia al amplio catálogo de tratados que, de manera indirecta, se relacionan con la repatriación ya que son pocos los instrumentos internacionales que aluden a la figura de repatriación. Entre estos instrumentos, podemos citar la “Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares”, que en su artículo 71 establece que los Estados parte facilitarán, siempre que sea necesario, la repatriación al Estado de origen de los restos mortales de los trabajadores migratorios o de sus familiares.

#### **3.4. Aspectos a tutelar en los procedimientos de repatriación.**

De conformidad con la normativa aplicable, las repatriaciones se deben llevar a cabo de manera ordenada, segura y digna con respeto a los derechos humanos de los nacionales mexicanos que regresen al país. El trato digno incluye, entre otros, el recibir agua y alimentos, un espacio digno, ser informado respecto de los diversos programas y apoyos que puede recibir, no ser discriminado por las autoridades a causa de su origen étnico, sexo, género, edad, discapacidad,

condición social o económica, estado de salud, embarazo, lengua, religión o cualquier otra circunstancia que tenga por objeto impedir el reconocimiento de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas.

### **3.5. Repatriación de personas vulnerables, -enfermos, menores no acompañados, personas de edad avanzada y mujeres embarazadas.**

El objetivo principal de la repatriación de personas vulnerables, es retornar al territorio nacional a los mexicanos migrantes que se encuentran en situación de vulnerabilidad o de extrema emergencia y que así lo soliciten.

La Secretaría de Relaciones Exteriores considera como mexicanos migrantes en situación de vulnerabilidad o de extrema emergencia a los menores de edad, mujeres embarazadas, solas o con infantes, accidentados; personas de edad avanzada, indígenas, enfermos, aquellos que se encuentren en situación de indigencia o bien, insolvencia económica temporal.

Por vulnerabilidad se entiende el riesgo que enfrenta una persona de perder la vida o ver afectada su salud o integridad física.<sup>164</sup> Se considera que una persona se encuentra en estado de indigencia, cuando su situación socioeconómica es tan precaria que tiene dificultad para asegurar las necesidades más básicas de la sobrevivencia. La persona en insolvencia temporal es aquella que por condiciones fuera de su control se encuentra

---

<sup>164</sup> Cfr. DIRECCIÓN GENERAL DE PROTECCIÓN A MEXICANOS EN EL EXTERIOR, Guía de Procedimientos de Protección Consular, *Op. Cit.*, pág. 127.

temporalmente sin recursos, pero se ubica en una condición socioeconómica que en su momento, le permitirá resolver su problema.<sup>165</sup>

Ahora bien, la repatriación de personas vulnerables se realiza de forma separada y en horarios específicos. Asimismo en todos los casos personal del consulado acompaña al connacional en situación de vulnerabilidad hasta su arribo a México y recepción por parte de los familiares.

➤ Repatriación de enfermos.

La repatriación de enfermos, tiene su antecedente en el “Convenio de Ginebra relativo al trato debido a los prisioneros de guerra”, el cual de manera puntual establece que “(...) *los heridos y los enfermos incurables cuya aptitud intelectual o física parezca haber sufrido considerable disminución; los heridos y los enfermos que, según las previsiones médicas, no puedan curar en el transcurso de un año, cuyo estado requiera un tratamiento y cuya aptitud intelectual o física parezca haber sufrido considerable disminución; y los heridos y los enfermos curados cuya aptitud intelectual o física parezca haber sufrido considerable y permanente disminución*”,<sup>166</sup> serán repatriados directamente.

En palabras del Embajador de México Daniel Hernández Joseph, las personas consideradas en este rubro son aquellas que acreditan, mediante certificación médica, que debido a su estado de salud se solicita su repatriación por padecer

---

<sup>165</sup> Cfr. HERNÁNDEZ JOSEPH, Daniel, *Protección Consular Mexicana*, Op. Cit., pág. 189.

<sup>166</sup> “Convenio de Ginebra relativo al trato debido a los prisioneros de guerra”, Ginebra, Suiza, 12 de agosto de 1949, D.O.F. 23 de junio de 1953, en SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES, <http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/archivos/PERSONAS%20CIVILES%20EN%-20TIEMPOS%20DE%20GUERRA.pdf>, pág. 41.

alguna enfermedad o requerir tratamientos de rehabilitación o de alguna otra índole.

En el caso de Estados Unidos, el certificado médico es expedido por doctores estadounidenses, aunque también es posible que la persona se encuentre enferma y no haya recibido atención en Estados Unidos, por lo que tendrá que ser atendida en México. Cabe señalar que en estos casos, es indispensable contar con una carta compromiso de los familiares en la que manifiesten su compromiso y voluntad incondicional para recibir al paciente en el país. No obstante, en el caso de que los familiares se nieguen a hacerse cargo del paciente en México, la Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior, gestiona en conjunto con las autoridades de salud la designación de un hospital en el país para que el connacional sea atendido.<sup>167</sup>

➤ Repatriación de menores no acompañados.

Los procedimientos de repatriación de los menores no acompañados, guardan ciertas particularidades especiales en virtud de que en estos casos resulta prioritario proteger el interés superior del menor en todo momento. En ese sentido, cuando un menor no acompañado es detenido por las autoridades migratorias estadounidenses, éstas lo notifican al personal del consulado mexicano correspondiente, quienes por su parte entrevistan al menor y tramitan directamente su repatriación a México.

---

<sup>167</sup> HERNÁNDEZ JOSEPH, Daniel, Protección Consular Mexicana, *Op. Cit.*, págs. 189-192.

Cabe señalar que la entrevista realizada por los funcionarios consulares al menor deberá realizarse de conformidad por lo dispuesto en el “Protocolo para la atención Consular de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados”, desarrollado por la Secretaría de Relaciones Exteriores en coordinación con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.

Asimismo, los consulados con apoyo de la Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior y el Desarrollo Integral de la Familia, gestionan la recepción del menor en el interior del país.

### **3.6. Repatriación de restos humanos.**

Otro procedimiento especial de repatriación, es el traslado de restos de los mexicanos migrantes que fallecen en el extranjero, en casos donde los familiares se encuentren en situación de pobreza y que, por tal motivo, no cuenten con los recursos económicos suficientes para cubrir con el costo de los servicios funerarios y el traslado a México.<sup>168</sup>

La notificación al consulado la realizan los familiares del fallecido, o bien autoridades competentes del país receptor donde ocurrió el fallecimiento. Sobre este último punto la “Convención de Viena sobre Relaciones Consulares” en su artículo 37 incisos A y C, señala que las autoridades competentes del Estado receptor, están obligadas a lo siguiente:

- Informar sin retraso, en caso de defunción de un nacional del Estado que

---

<sup>168</sup> Cfr. SCHIAVON, Jorge A., *et al.*, “La protección consular de la diáspora mexicana”, Revista Mexicana de Política Exterior, *Op. Cit.*, pág. 61.

envía, a la oficina consular en cuya circunscripción ocurra el fallecimiento;

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

Cabe señalar que la repatriación de restos humanos es uno de los apoyos más tradicionales en la práctica consular, de hecho tiene su antecedente en el “Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales”. Al respecto, dicho instrumento internacional en su artículo 34.2 señala que los Estados facilitarán la repatriación de los restos de las personas fallecidas y la devolución de los efectos personales al país de origen, a solicitud de ese país o, salvo que el mismo se opusiera a ello, a solicitud de los parientes más próximos.

De manera muy similar, la “Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares”, de la que es parte Estados Unidos, prevé en su artículo 71.1 que los Estados facilitarán, siempre que sea necesario, la repatriación al Estado de origen de los restos mortales de los trabajadores migratorios o de sus familiares.

### **3.7. Problemática y nuevos desafíos en los procedimientos de repatriación.**

Si bien es cierto el objetivo principal de las repatriaciones de connacionales es su traslado seguro, ordenado y digno al país, lo cierto es que en la práctica debido a ciertos factores, esto resulta en demasía complejo. Se presentan casos de connacionales que son repatriados en horarios nocturnos sin que se respete su derecho al acceso consular, algunos otros son víctimas de extorsiones, trato degradante, detenciones arbitrarias, cateos y visitas domiciliarias ilegales, abusos de autoridad y maltrato por parte de autoridades; secuestros, golpes y ataques contra la integridad física de repatriados por parte de grupos criminales.

Asimismo, se presentan varios casos de connacionales sin documentos de identidad y casos de personas en situación de vulnerabilidad que requieren atención, pero que son rechazadas por sus familiares en México.

Un ejemplo, son los casos de connacionales, muchas veces, carentes de recursos y orientación que son repatriados a la frontera del país; quienes frecuentemente quedan a merced de redes de traficantes de personas y a otros peligros que atentan a su integridad física. Recordemos que la repatriación de un nacional mexicano finaliza con su efectiva recepción e integración del connacional al país.

En ese sentido, en materia de repatriaciones el reto consiste en el retorno exitoso del connacional, pero también en su inclusión y reintegración segura, ordenada y digna en la sociedad.

### **3.8. Casos relevantes de repatriaciones llevadas a cabo en los últimos años.**

Sin duda los casos más relevantes de repatriaciones llevadas a cabo son las repatriaciones de menores no acompañados, en virtud de que ante su vulnerabilidad los retos para las autoridades mexicanas se duplican.

Asimismo, en la práctica consular mexicana, se han presentado casos de procedimientos de repatriación de enfermos con padecimientos crónicos degenerativos, personas en estado de coma y enfermos mentales que requieren de una atención rápida. En ese sentido, “(...) *la repatriación de enfermos se ha convertido en uno de los retos más complejos en la práctica de la protección y asistencia consular de México en Estados Unidos (...) que demanda cercana colaboración no sólo entre autoridades, sino también con hospitales privados, y debe estar acompañado de un seguimiento y supervisión de carácter jurídico que anteponga los derechos y la salud de los pacientes a las consideraciones de carácter financiero*”.<sup>169</sup>

De igual forma, son relevantes los casos de traslados de restos de los migrantes mexicanos que fallecen durante su intento por ingresar de manera indocumentada a los Estados Unidos, e incluso de personas que se lastiman al intentar cruzar la frontera.

Es evidente que en los casos de repatriación intervienen una multiplicidad de factores que en menor o mayor medida obstaculizan y complican dicha acción

---

<sup>169</sup> HERNÁNDEZ JOSEPH, Daniel, Protección Consular Mexicana, Op. Cit., pág. 191.

consular. En ese sentido, es común que los funcionarios consulares y demás autoridades que participan en los procedimientos de repatriación se enfrenten a casos cada vez más complejos que superan el marco jurídico que regula estos procedimientos. Con relación a la población mexicana de retorno, los desafíos y obstáculos incrementan, ya que como se ha mencionado, los connacionales que regresan de manera voluntaria o forzosa en muchos casos son víctimas de tratos denigrantes, delincuencia organizada, trata de personas, discriminación, indigencia. Lo anterior, permite cuestionarnos si el gobierno mexicano tiene la capacidad real para responder de manera coherente ante los retos que la creciente población mexicana de retorno conlleva. Recordemos que el retorno en el ámbito migratorio implica la llegada del connacional al país, pero también una efectiva reintegración en la sociedad. Es decir, resulta necesario que dicha reintegración pueda garantizar a la población mexicana que es retornada un nivel mínimo de calidad de vida y bienestar social, de manera igualitaria.

En este orden de ideas, es necesario que el retorno de los migrantes mexicanos provenientes de Estados Unidos “(...) sea una opción de vida para las personas y no un hecho forzado por las circunstancias económicas y políticas. En otras palabras, que se pueda ejercer con libertad el derecho a migrar y a no migrar y que ninguno de los casos constituya una imposición para las personas”.<sup>170</sup>

---

<sup>170</sup> GANDINI, Luciana, *et al.*, El retorno en el nuevo escenario de la migración entre México y Estados Unidos, *Op. Cit.*, pág. 177.

## CONCLUSIONES

**Primera.-** El fenómeno migratorio México-Estados Unidos, merece ser atendido con un enfoque prioritario, incluyente y humano, en virtud de que toda persona migrante, independientemente de su estatus migratorio, es sujeta de derechos. En ese sentido, el fenómeno migratorio requiere un mejor entendimiento bilateral, que permita establecer mecanismos para una migración legal, segura, ordenada y respetuosa de los derechos humanos de los migrantes.

**Segunda.-** De conformidad con el derecho mexicano, el derecho internacional y la normativa local del país de destino, los consulados tienen el mandato de proteger y asistir a los connacionales que así lo soliciten. Sin embargo, la práctica mexicana ha demostrado que la protección y asistencia consular es un conjunto más amplio de acciones que supera la acotada definición que el marco jurídico internacional y nacional estipulan.

**Tercera.-** Una de las acciones de protección y asistencia consulares más importantes son los procedimientos de repatriación de connacionales provenientes de Estados Unidos. La importancia de dicha actividad radica en que los connacionales repatriados son particularmente vulnerables en virtud de que en la mayoría de los casos se trata de población marginada y excluida, menores no acompañados, víctimas de delincuencia organizada y de violaciones a sus derechos humanos. Por lo que resulta necesario abordar el tema de las repatriaciones desde una perspectiva jurídica transformadora que fomente el respeto a los derechos de los repatriados.

**Cuarta.-** Las repatriaciones de connacionales sin suda son un hecho cotidiano y una práctica consular exhaustiva y compleja, pero además constituyen un reflejo del constante dinamismo migratorio entre ambos países. En consecuencia, las acciones que realiza el gobierno de México a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Secretaría de Gobernación en la materia, deben mejorar a fin de que las repatriaciones de los connacionales, independientemente de su estatus migratorio o grado de vulnerabilidad, se realicen de manera segura, ordenada y digna, en cabal cumplimiento con las disposiciones jurídicas internacionales y nacionales aplicables.

**Quinta.-** Resulta evidente que en los casos de repatriación intervienen una multiplicidad de factores que en menor o mayor medida obstaculizan y complican dicha acción consular. En ese sentido, es común que los funcionarios consulares y demás autoridades que participan en los procedimientos de repatriación se enfrenten a casos cada vez más complejos que superan el marco jurídico que regula estos procedimientos. Bajo este contexto, es prioritario que el gobierno mexicano tenga la capacidad real para responder de manera coherente ante el fenómeno migratorio y los retos que éste implica.

**Sexta.-** Ante el aumento de las repatriaciones de connacionales, las autoridades mexicanas han instaurado varios programas de reintegración al interior del país, sin embargo, resulta evidente que el apoyo y coordinación interinstitucional a nivel local y federal debe reforzarse aún más a fin de que se pueda lograr, de igual manera, una reinserción segura, ordenada y digna de los connacionales a su lugar de origen. Es evidente que los connacionales

retornados de manera voluntaria o forzosa, en su mayoría presentan dificultades en su reintegración laboral, educativa, pero incluso familiar.

**Séptima.-** En el caso de las repatriaciones que se llevan a cabo en los puntos de la frontera norte del país resulta eminente contar con mayor supervisión por parte de las autoridades mexicanas en el cumplimiento de las disposiciones aplicables en los procedimientos de repatriación, así como el apoyo gubernamental del gobierno local y federal para crear una infraestructura adecuada para la recepción de los migrantes.

**Octava.-** El retorno en el ámbito migratorio implica la llegada del connacional al país, pero también una efectiva reintegración en la sociedad de origen. Es decir, resulta necesario que tanto las políticas públicas como la normativa que regulen dicha reintegración, garanticen a la población mexicana retornada, un nivel mínimo de calidad de vida y bienestar social de manera igualitaria.

**Novena.-** El reto para las repatriaciones de connacionales es delinear el marco jurídico e instrumentar políticas públicas que se ajusten a las exigencias y necesidades que surgen de los cambios tanto cualitativos como cuantitativos que presenta el fenómeno migratorio.

**Décima.-** Es evidente que el marco jurídico que regula los procedimientos de repatriación entre México y Estados Unidos de América no es suficiente para confrontar los nuevos desafíos que conlleva el fenómeno de la migración mexicana, incluso la normativa en muchas ocasiones es superada por la

multiplicidad de variantes que se presentan en los procedimientos de repatriación.

## BIBLIOGRAFÍA

### Libros y Artículos.

ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS, Manual Repatriación voluntaria: Protección internacional, S.N.E., Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Ginebra, Suiza, 1996, [http://www.acnur.es/PDF/7742\\_20120508173844.pdf](http://www.acnur.es/PDF/7742_20120508173844.pdf)

ARAGONES, Ana María, Migración Internacional algunos desafíos, 1ª ed., Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.F., 2012.

ARELLANO GARCÍA, Carlos, Derecho Internacional Privado, 2ª ed., Editorial Porrúa, México, D.F., 1980.

BROWNLIE, Ian, Principles of Public International Law, 7ª ed., Oxford University Press, Nueva York, Estados Unidos, 2008.

BUSTAMANTE, Jorge A., Cruzar la Línea: la Migración de México a los Estados Unidos, 1ª ed., Editorial Fondo de Cultura Económica, Sección de Obras de Economía, México, D.F., 1997.

CASTAÑEDA, Jorge G., The Estados Unidos affair: cinco ensayos sobre un amor oblicuo, 1ª ed., Editorial Aguilar Nuevo Siglo, México, D.F., 1996.

CASTRO VILLALOBOS, José Humberto, "*La Notificación Consular*", Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana,

U.N.A.M., Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, D.F., n. 31, 2001,  
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=jurid&n=31>

COMISIÓN MEXICANA DE AYUDA A REFUGIADOS, El Refugio Guatemalteco, S.N.E., Secretaría de Gobernación, Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, México, D.F., 2011,  
[http://www.comar.gob.mx/en/COMAR/El\\_refugio\\_guatemalteco](http://www.comar.gob.mx/en/COMAR/El_refugio_guatemalteco)

CONTRERAS VACA, Francisco José, Derecho Internacional Privado Parte General, 4ª ed., Editorial Oxford University Press, México, D.F., 2009.

DELANO, Alexandra, *et al.*, “*La diplomacia consular mexicana frente a la migración indígena: una agenda pendiente*”, Revista Mexicana de Política Exterior, Instituto Matías Romero-Secretaría de Relaciones Exteriores, México, D.F., n. 101, mayo-agosto 2014.

DE LUCAS, Javier, “*La inmigración, como res política*”, Movimientos de personas e ideas y multiculturalidad, Universidad de Deusto, Bilbao, España, v. 2, 2004, <http://www.uv.es/CEFD/10/delucas.pdf>.

DE DIENHEIM BARRIGUETE, Cuauhtémoc Manuel, “*El artículo 33 de la Constitución y la expulsión de personas extranjeras*”, Derechos humanos en la Constitución. Comentarios de Jurisprudencia Constitucional e Interamericana, 1ª ed., U.N.A.M./Suprema Corte de Justicia de la Unión, México, D.F., 2013,  
<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/8/3568/17.pdf>

DEL MORAL, Euclides, *et al*, “*Diplomacia consular “todo terreno”: prevención y respuesta ante crisis en el exterior*”, Revista Mexicana de Política Exterior, Instituto Matías Romero-Secretaría de Relaciones Exteriores, México, D.F., n. 101, mayo-agosto 2014.

DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD NACIONAL DE ESTADOS UNIDOS, ICE Enforcement and Removal Operations Report, S.N.E., Servicio de Inmigración y Control de Aduanas de Estados Unidos, Estados Unidos, 2015, <https://www.ice.gov/sites/default/files/documents/Report/2016/fy2015removalStats.pdf3>

DIRECCIÓN GENERAL DE PROTECCIÓN A MEXICANOS EN EL EXTERIOR, Guía de Procedimientos de Protección Consular, 1ª ed., Secretaría de Relaciones Exteriores, México, D.F., 2013.

DOLLOT, Louis, Las migraciones humanas, 1ª ed., Editorial Oikos-Tau, Barcelona, España ,1971.

DUNN, Frederick Sherwood, The protection of nationals: a study in the application of international law, 1ª ed., The Johns Hopkins Press, Baltimore, Estados Unidos,1932.

DURAND, Jorge, Milagros en la frontera: retablos de migrantes mexicanos a Estados Unidos, 1ª ed., El Colegio de San Luis, CIESAS, San Luis Potosí, México, 2001.

FUENTES NAVARRO, Daniel Eugenio, Derecho internacional: nacionalidad y protección de la persona en el extranjero, S.N.E., Cámara de Diputados, LX Legislatura, Porrúa, México, D.F., 2008.

GANDINI, Luciana, *et al.*, El retorno en el nuevo escenario de la migración entre México y Estados Unidos, S.N.E., Secretaría de Gobernación, México, D.F., 2015.

GARCÍA Y GRIEGO, Manuel, *et al.*, México y Estados Unidos frente a la migración de indocumentados, 1ª ed., Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, D.F., 1988.

GIL ARAUJO, Sandra, "*Una sociología (de las migraciones) para la resistencia*", EMPIRIA. Revista de Metodología de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, España, n. 19, enero-junio 2010.

GIL ARAUJO, Sandra, "*Construyendo otras. Normas, discursos y representaciones en torno a las mujeres inmigrantes no comunitarias*", Mujeres migrantes, viajeras incansables. Monográfico sobre Género e Inmigración, S.N.E., Harresiak Apurtuz, Coordinadora de ONGs de Euskadi de Apoyo a Inmigrantes, Bilbao, España, 2005.

GÓMEZ ARNAU, Remedios, México y la Protección de sus Nacionales en Estados Unidos, 1ª ed., Centro de Investigaciones sobre Estados Unidos de América, U.N.A.M., México, D.F., 1990.

GÓMEZ-ROBLEDO VERDUZCO, Alonso, "*Derecho Internacional y Nueva Ley de Nacionalidad Mexicana*", Temas Selectos del Derecho Internacional 4ª ed., U.N.A.M., Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, D.F., 2003, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/831/31.pdf>.

GÓMEZ-ROBLEDO VERDUZCO, Alonso, Extradición en derecho internacional. Aspectos y tendencias relevantes, 2ª ed., U.N.A.M., Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, D.F., 2000.

GONZÁLEZ-BARRERA, Ana, "*Apprehensions of Mexican migrants at U.S. borders reach near-historic low*", PEW RESEARCH CENTER, Estados Unidos, abril 2016, <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/04/14/mexico-us-border-apprehensions/>

GONZÁLEZ-BARRERA, Ana, *et al.*, "*A Demographic Portrait of Mexican-Origin Hispanics in the United States*", PEW RESEARCH CENTER, Estados Unidos, mayo 2013, <http://www.pewhispanic.org/2013/05/01/a-demographic-portrait-of-mexican-origin-hispanics-in-the-united-states/>

HERNÁNDEZ JOSEPH, Daniel, Protección Consular Mexicana, 1ª ed., Editorial Porrúa, México, D.F., 2015.

HUACUJA ACEVEDO, Luis Antonio, *et al.*, Expresiones jurídicas e implicaciones socioeconómicas del fenómeno migratorio en tiempos de la globalización, 1ª ed., Universidad Nacional Autónoma de México, Programa

Transdisciplinario en Investigación y Desarrollo para Facultades y Escuelas, México, D.F., 2010.

IMAZ BAYONA, Cecilia, La nación mexicana transfronteras: impacto sociopolíticos en México de la emigración a Estados Unidos, 1ª ed., Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México, D.F., 2006.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica 2014. Distribución porcentual de emigrantes internacionales por causa de la emigración, S.N.E., Instituto Nacional de Migración, México, 2014, <http://www.beta.inegi.org.mx/temas/migracion/>

INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN, Grupos Beta de protección a migrantes, S.N.E., Instituto Nacional de Migración, México, 2016, <http://www.gob.mx/inm/acciones-y-programas/grupos-beta-de-proteccion-a-migrantes>, pág. 1.

INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN. Infograma. Programa de Repatriación, S.N.E., Instituto Nacional de Migración, México, 2016, <https://www.gob.mx/inm/acciones-y-programas/programa-de-repatriacion-12469?idiom=es>

INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN, Programa Paisano del INM, S.N.E., Instituto Nacional de Migración, México, 2016, <http://www.gob.mx/inm/acciones-y-programas/programa-paisano-del-inm>

INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN, Programa de Repatriación, S.N.E., Instituto Nacional de Migración, México, 2016, <http://www.gob.mx/inm/acciones-y-programas/programa-de-repatriacion-12469>

JEFFREY S. PASSEL, *et al.*, “*Net Migration from Mexico Falls to Zero—and Perhaps Less*”, PEW RESEARCH CENTER, Estados Unidos, abril 2012, <http://www.pewhispanic.org/2012/04/23/net-migration-from-mexico-falls-to-zero-and-perhaps-less/>

KROGSTAD, Jens Manuel, “*5 facts about Mexico and immigration to the U.S.*”, PEW RESEARCH CENTER, Estados Unidos, febrero 2016, <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/02/11/mexico-and-immigration-to-us/>

LUKE T., Lee J.D., Consular Law and Practice, S.N.E., Stevens & Sons Limited, Londres, Inglaterra, 1961.

MARESCA, Adolfo, Las Relaciones Consulares, 1ª ed., Editorial Aguilar, Madrid, España, 1974.

MÁRQUEZ LÓPEZ, Fernando Derecho Consular, S.N.E., U.N.A.M., Facultad de Estudios Superiores Acatlán, Estado de México, 2011.

MOLINA, Cecilia, Práctica Consular Mexicana, 1ª ed., Editorial Porrúa, México, D.F., 1970.

MOTOMURA, Hiroshi, “*Who belongs?: Immigration Outside the Law and the Idea of American Waiting*”, UC Irvine Law Review, Universidad de California, Irvine School of Law , California, Estados Unidos, v. 2, febrero 2012.

OKANO-HEIJMANS, Maaïke “*Cambios en la asistencia consular y la aparición de la diplomacia consular*”, Revista Mexicana de Política Exterior, Instituto Matías Romero-Secretaría de Relaciones Exteriores, México, D.F., n. 101, mayo-agosto 2014.

PARIS POMBO, María Dolores, Procesos de repatriación. Experiencias de las personas devueltas a México por las autoridades estadounidenses, S.N.E., El Colegio de la Frontera Norte-Wilson Center, México, 2010, <https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/PARIS%20POMBO%20PAPER.pdf>.

PASSEL, Jeffrey S., *et al.*, “*Net Migration from Mexico Falls to Zero—and Perhaps Less*”, PEW RESEARCH CENTER, Estados Unidos, abril 2012, <http://www.pewhispanic.org/2012/04/23/net-migration-from-mexico-falls-to-zero-and-perhaps-less/>

PÉREZNIETO CASTRO, Leonel, Derecho Internacional Privado. Parte General, 9ª ed., Editorial Oxford University Press, México, D.F., 2011.

SCHIAVON, Jorge A., *et al.*, “*La protección consular de la diáspora mexicana*”, Revista Mexicana de Política Exterior, Instituto Matías Romero-Secretaría de Relaciones Exteriores, México, D.F., n. 101, mayo-agosto 2014.

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2015, S.N.E., Unidad de Política Migratoria, Secretaría de Gobernación, México, 2015, <http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/>-

models/SEGOB/CEM/PDF/Estadisticas/Boletines\_Estadisticos/2015/Boletin2015\_5\_.pdf

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, “*Repatriación de mexicanos, 2016*”, Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2016, S.N.E., Unidad de Política Migratoria, Secretaría de Gobernación, México, 2016, [http://www.politicamigratoria.gob.mx/es\\_mx/SEGOB/V\\_Repatriacion\\_de\\_mexicanos\\_de\\_EUA](http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/V_Repatriacion_de_mexicanos_de_EUA)

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES, Normas para la ejecución de los programas de protección a mexicanos en el exterior. Versión 2, 2ª ed., Secretaría de Relaciones Exteriores, México, D.F., 2011.

SEPÚLVEDA, César, Derecho Internacional, 26ª ed., Editorial Porrúa, México, D.F., 2009.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, La Corte Internacional de Justicia y la Protección de los derechos del individuo: El caso Avena, 1ª ed., Editorial Color, S.A. de C.V., México, D.F., 2013.

TORRES MENDIVIL, Reyna, “*Morfología, tradición y futuro de la práctica consular mexicana*”, *Revista de Política Exterior*, Revista Mexicana de Política Exterior, Instituto Matías Romero-Secretaría de Relaciones Exteriores, México, D.F., n. 101, mayo-agosto 2014.

VALLARTA MARRÓN, José Luis, Derecho Internacional Público, Editorial Porrúa/U.N.A.M., Facultad de Derecho, México, D.F., 2006.

VALLARTA MARRÓN, José Luis, "*Obligación de informar a todo detenido extranjero de su derecho a la protección consular, según el derecho internacional*", Revista de la Facultad de Derecho, U.N.A.M., Facultad de Derecho, México D.F., n. 242, 2004.

VALENZUELA MONTOYA, Citlalli "*La migración México-Estados Unidos*", Norteamérica. Revista Académica del CISAN-U.N.A.M., Centro de Investigaciones sobre América del Norte de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.F., a. 3, n. 2, julio-diciembre 2008.

VEREA, Mónica, Entre México y Estados Unidos: los indocumentados, S.N.E., Editorial El Caballito, S.A., México, 1982.

VILARIÑO PINTOS, Eduardo, Curso de derecho diplomático y consular : parte general y derecho diplomático, 3ª ed., Editorial Tecnos, México D.F., 2007.

XÍLOTL RAMÍREZ, Ramón, Derecho Consular Mexicano, 2ª ed., Editorial Porrúa, México, D.F., 2009.

YÉPEZ, Heriberto, "Al otro lado", citado por MORA ORDOÑEZ, Edith, "*Del sueño americano a la utopía desmoronada: cuatro novelas sobre la inmigración de México a Estados Unidos*", en Latinoamérica. Revista de Estudios Latinoamericanos, México, D.F., n. 54, enero-junio 2012.

### **Legislación Mexicana.**

“Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, 05 de febrero de 1917, última reforma D.O.F. 29 de enero de 2016, en CÁMARA DE DIPUTADOS, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>.

“Ley de Nacionalidad”, 23 de enero de 2008, última reforma D.O.F. 23 de abril de 2012, en CÁMARA DE DIPUTADOS, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lnac.htm>.

“Ley del Servicio Exterior Mexicano”, 4 de enero de 1944, última reforma D.O.F. 1 de junio de 2016, en CÁMARA DE DIPUTADOS, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lsem.htm>.

“Ley General de Población”, 1 de enero de 1974, última reforma D.O.F. 1 de diciembre de 2015, en CÁMARA DE DIPUTADOS, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/140\\_011215.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/140_011215.pdf)

“Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”, 29 de diciembre de 1976, última reforma D.O.F. 18 de julio de 2016, en CÁMARA DE DIPUTADOS, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153\\_30dic15.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_30dic15.pdf).

“Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores”, 08 de enero de 2009, última reforma D.O.F. 30 de septiembre de 2009, en CÁMARA DE DIPUTADOS, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n160.pdf>

“Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano”, 23 de agosto de 2002, última reforma D.O.F. 18 de julio de 2014, en CÁMARA DE DIPUTADOS, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg\\_LSEM-\\_180714.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LSEM-_180714.pdf).

“Circular No. 001/2010, por la que se instruye el procedimiento para la atención de los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados”, 27 de enero de 2010, D.O.F. 12 de febrero de 2010, en DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION,[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5131660&fecha=1-2/02/2010](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5131660&fecha=1-2/02/2010)

### **Tratados Internacionales.**

“Convención Americana sobre Derechos Humanos” San José, Costa Rica, 22 de noviembre de 1969, D.O.F 07 de mayo de 1981, en SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES, [http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/muestratratado\\_nva.sreid\\_tratado=1278&](http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/muestratratado_nva.sreid_tratado=1278&)

“Convención Consular entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América”, Ciudad de México, 12 de agosto de 1942, D.O.F. 17 de julio de 1943, en SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2012/CDTratados/pdf/B59.pdf>

“Convención de Viena sobre Relaciones Consulares”, Viena, Austria 24 de abril de 1963, D.O.F. 11 de septiembre de 1968, en SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES, [http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/muestratratado\\_nva.sre?id\\_tratado=236&depositario=0](http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/muestratratado_nva.sre?id_tratado=236&depositario=0)

“Convención por la que se Suprime el Requisito de Legalización de los Documentos Públicos Extranjeros (Apostilla)”, La Haya, Países Bajos, 5 de

octubre de 1961, D.O.F. 14 de agosto de 1995, en SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES [http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/muestratratado\\_nva.sre?id\\_tratado=228&d-epositario=0](http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/muestratratado_nva.sre?id_tratado=228&d-epositario=0)

“Convención sobre Agentes Consulares”, La Habana, Cuba, 20 de febrero de 1928, D.O.F. 2 abril de 1930, en SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES, [http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/muestratratado\\_nva.sre?id\\_tratado=57&depositorio=0](http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/muestratratado_nva.sre?id_tratado=57&depositorio=0)

“Convención sobre Asilo Territorial”, Caracas, Venezuela, 28 de marzo de 1954, D.O.F. 4 de mayo de 1981, en SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES, [http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/muestratratado\\_nva.sre?id\\_tratado=184&depositorio=](http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/muestratratado_nva.sre?id_tratado=184&depositorio=)

“Convención sobre la Protección de Menores y la Cooperación en materia de Adopción Internacional”, La Haya, Países Bajos, 29 de mayo de 1993, D.O.F. 24 de octubre de 1994, en SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES, [http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/muestratratado\\_nva.sre?id\\_tratado=520&depositorio=0](http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/muestratratado_nva.sre?id_tratado=520&depositorio=0)

“Convención sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores”, La Haya, Países Bajos, 25 de octubre de 1980, D.O.F. 6 mar 1992, en SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES, [http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/muestratratado\\_nva.sre?id\\_tratado=407&depositorio=0](http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/muestratratado_nva.sre?id_tratado=407&depositorio=0)

“Convenio Europeo sobre Funciones Consulares”, París, Francia, 11 de diciembre de 1967, en CONSEJO DE EUROPA, <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/061>

“Convention on Certain Questions Relating to the Conflict of Nationality Laws”, La Haya, Países Bajos, julio 1930, The American Journal of International Law, v. 24, n. 3.

“Declaración Universal de los Derechos Humanos” adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III), París, Francia, 10 de diciembre de 1948, en ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, <http://www.un.org/es/documents/udhr/>

“Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966, en ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, OFICINA DEL ALTO COMISIONADO PARA LOS DERECHOS HUMANOS, <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>

### **Jurisprudencia Internacional y Opiniones Consultivas.**

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA, Caso Nottebohm, (Liechtenstein v. Guatemala), Sentencia de fondo 6 de abril de 1955, <http://www.icj-cij.org/docket/files/18/12321.pdf>.

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA, Caso Avena y otros, (Estados Unidos Mexicanos v. Estados Unidos de América), Sentencia de fondo 31 de marzo de 2004, <http://www.icj-cij.org/docket/files/128/8188.pdf>.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Opinión Consultiva OC-18/03, 17 de septiembre de 2003, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos, [http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_18\\_esp.-pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_18_esp.-pdf).

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Opinión Consultiva OC-16/99 de 01 de octubre de 1999, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos, en [http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_16\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_16_esp.pdf)

#### **Resoluciones Asamblea General de Naciones Unidas.**

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, ASAMBLEA GENERAL, Resolución 319 (IV), 3 de diciembre de 1949, [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/319\(IV\)&Lang=S&Area=RESOLUTION](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/319(IV)&Lang=S&Area=RESOLUTION)

#### **Otros.**

CORTE SUPREMA DE ESTADOS UNIDOS DE AMERICA, Caso Miranda v. Arizona 384 U.S. 436, Sentencia de 13 de junio de 1966, <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/384/436/case.html>

FEDERAL BUREAU OF PRISONS, “Statistics”, en [https://www.bop.gov/about/statistics/statistics\\_inmate\\_citizenship.jsp](https://www.bop.gov/about/statistics/statistics_inmate_citizenship.jsp), marzo 2016.

“Conclusión aprobada por el Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, por Recomendación del Subcomité Plenario sobre Protección Internacional, Número 18 (XXXI) Repatriación Voluntaria, 1980, 31º periodo de sesiones del Comité Ejecutivo”, en Colección de instrumentos jurídicos internacionales relativos a refugiados, derechos humanos y temas conexos. Conclusiones del Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR, 1975-2000, Tomo IV, 1ª ed., CNDH/Universidad Iberoamericana/ACNUR, México, 2002.

## ANEXO I

### Esquema 1 PROTECCIÓN DE MEXICANOS EN EL EXTERIOR

<p><b>Protección</b> Presupone un comportamiento contrario a derecho por parte de las autoridades e implica el reclamo ante la autoridad del país sede. Incluye la protección consular y la protección diplomática.</p>	<p><b>Protección consular</b> Se ejerce por la autoridad consular mediante el reclamo ante las autoridades asentadas en su circunscripción, incluyendo autoridades locales y representantes del gobierno central.</p> <p><b>Protección diplomática</b> Respuesta del Estado al más alto nivel a la vulneración de los derechos jurídicos de sus nacionales. Es un derecho del Estado, por lo que el Estado decide si la aplica o no. El individuo no puede renunciar a que su Estado intervenga en su favor por medio de la protección diplomática.</p>
<p><b>Asistencia consular</b> No presupone comportamiento contrario a derecho por parte de las autoridades. Es el apoyo al nacional para acceder a los mecanismos del país sede para relacionarse con las autoridades y con particulares.</p>	<p><b>Asistencia interna</b> Acciones de asesoramiento, orientación y gestiones administrativas con efectos en el Estado que envía, en la que intervienen exclusivamente el consulado y el connacional.</p> <p><b>Asistencia externa</b> Acciones realizadas frente a las autoridades, instituciones o particulares en la circunscripción en favor de un connacional.</p>

1

<sup>1</sup>Cuadro elaborado por HERNÁNDEZ JOSEPH, Daniel, consultado en Protección Consular Mexicana, 1ª ed., Editorial Porrúa, México, D.F., 2015, pág. 26.