

La corresponsabilidad de nuestros gobiernos locales respecto de los migrantes a Estados Unidos, a través de los consulados mexicanos

Eliseo MURO RUÍZ

El presente trabajo analiza las causas del incremento en la actividad internacional de las entidades federales y municipios y, la forma e intensidad en que dicha actividad se manifiesta. En primer lugar, el aumento en la participación de los gobiernos estatales y municipales en materia de política exterior es resultado de la creciente globalización e interdependencia en el sistema internacional, y por la otra, de los procesos y liberación, democratización y descentralización internos. En el caso de nuestro país, es cardinal puntualizar las reglas legales establecidas en la constitución que definen el rango de acción de las entidades federales en asuntos internacionales; posteriormente, se argumenta que, la configuración institucional del sistema y la división del poder público influyen en el grado de intensidad en la participación de dichas entidades en cuestiones de política exterior, así como la capacidad económica y la situación geográfica de los estados, que también inciden en su grado de activismo internacional con otros sistemas federales, como Estados Unidos. De ahí que, este análisis es un intento, dentro de las disciplinas de relaciones internacionales y política comparada, para explicar de manera sistemática dos aspectos centrales en lo referente a la política exterior de los gobiernos estatales y municipales.

I. La actividad internacional de los Estados y Municipios, una cooperación internacional con los Consulados mexicanos, para atender la deuda nacional con los migrantes mexicanos en Estados Unidos.

¡Y todo por conseguir trabajo!, los abusos a los indocumentados mexicanos en Estados Unidos de América, como robos, asaltos, hostigamientos, abusos sexuales, homicidios, discriminación, deportaciones masivas y forzosos desmembramientos familiares.

TEMAS DE MIGRACIÓN Y DERECHO

Es cardinal atender una política de impulso al federalismo diplomático-consular y de hermandad con el exterior de nuestro país.¹ Ello en razón de la ubicación geográfica de nuestro país es excelente, ya que se puede tener acceso y colocar sus exportaciones en el mercado más grande del mundo, lo cual genera crecimiento interno y por lo tanto, un mayor desarrollo de nuestra economía. Ejemplo de ello es que, el comercio entre México y Estados Unidos² creció en más del 600% en los últimos diez años, con la entrada del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Las ventas al exterior de México pasaron de la década de 1980, a concentrarse casi en un 90% en el mercado más grande del Mundo: el de Estados Unidos. En este sentido, es tan compleja y dependiente nuestra integración que, en los años 2000-2001, cuando Estados Unidos enfrentó problemas económicos (recesión), en nuestro país se originó poco crecimiento económico, puesto que, cuando ellos entran en crisis, nosotros entramos en doble crisis, es decir, “si a ellos les pega catarro, a nosotros nos da pulmonía”.

La importancia de replantearse varios temas bilaterales de gran relieve para ambas naciones. Igualmente, bien sabemos que, en los próximos años no llegaremos a un Tratado de Libre Comercio “PLUS” que permita un libre tránsito de personas en América del Norte, pero si la posibilidad de implementar mecanismos de cooperación mejores, como ciertos beneficios de tipo legal por parte de los Estados Unidos a nuestros compatriotas que se encuentran de manera ilegal en dicho país, que se pudiera reflejar con la regularización de algunos migrantes, así como la firma de algún acuerdo en materia de trabajadores temporales. Buena parte de los migrantes se han organizado de manera ejemplar, incluso, es una gran muestra de articulación para los partidos políticos mexicanos.

El fin de lo expuesto ha sido para mejorar la situación de infraestructura de los pueblos o villas de donde salieron, de estrechar lazos de solidaridad entre ellos en

¹ En relación a los retos que implica vislumbrar el Estado constitucional mexicano de corte federalista al exterior, es decir, impulsar a los gobiernos locales desde la teoría constitucional y su vínculo con el Derecho Internacional, ver a HABERLE, Meter. *Verdad y Estado Constitucional*. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM., pp. 35, 13 y ss.

² A cerca de la lógica de la relación bilateral comercial entre México y Estados Unidos, sus ventajas y desventajas, ver a RUBIO, Luis. “De vecinos distantes a socios en problemas”, en la revista *Nexos*. México. Diciembre, 2001, pp. 60-64; GUTIÉRREZ TURRUBIARTES, Pedro Félix. “Cultural Aspects of NAFTA in Mexico”, en la revista *Voices of Mexico*. México. CISAN, UNAM. Núm. 71, Abril-junio, 2005, pp. 71-74; CURZIO, Leonardo and José Luis Valdés-Ugalde. “A Reply to Samuel Huntington’s Hispanic Challenge”, en la revista *Voices of Mexico*. México. CISAN, UNAM. Num. 67, abril-junio, 2004, pp. 23 y ss; VERA CAMPOS, Mónica. “Refletions on Twentieth-Century U.S. Immigration Policy”, en la revista *Voices of Mexico*. México. CISAN, UNAM. Núm. 51, abril-junio, 2000, pp. 61 y ss; HEREDIA ZUBIETA, Carlos. “La cohesión económica y social en América del Norte”, en la revista *Nexos*. México. Año 27, vol. XXVII, núm. 332, agosto de 2005, pp. 28 y ss; BRAVO PERALTA, Martín Virgilio. México. Edit. Porrúa y Facultad de Derecho de la Universidad Anáhuac. 2002, pp. 51 y ss.

Estados Unidos y, entablar diálogo con las autoridades gubernamentales estadounidenses. Por ejemplo, las Federaciones de Organizaciones o Clubes Zacatecanos en California, Texas o en Chicago, son un ejemplo de esto, puesto que son de las mejores organizadas. Se trata de organizaciones o clubes de oriundos por Estado de origen de la República mexicana, radicados en Estados Unidos: por ejemplo, tan solo por citar algunos ejemplos, del estado de Zacatecas, de donde soy originario, hay varios clubes de oriundos y organizaciones mexico-americanas en California, Illinois y Texas. Nos referimos a una descripción de las actividades filantrópicas de estas organizaciones de origen mexicano-americano.

Estas instituciones se han fundado a través de las décadas de 1960 hasta hoy día, con una filosofía de “solidaridad social,” pues construyen “verdaderas redes sociales o comunitarias entre los hispanos”, es decir, “tratar de dignificar al hispano”. Las acciones de estas organizaciones se canalizan desde espectros sociales, económicos, culturales, de salud, laborales y de bienestar,³ como las siguientes:

A las personas de la tercera edad, brindan atención en función de sus necesidades lingüísticas y culturales; apoyan a familias urbanas a obtener una vida de excelencia e integración en sus comunidades, por lo que sus programas se conducen a personas con discapacidades, pobres y mal representados en los servicios; colabora en el mejoramiento de profesionistas hispanos; participan en la industria de la construcción; promueven el desarrollo, profesionalismo, integridad y calidad del trabajo; impulsa una participación más equitativa de los latinos con discapacidades y sus familias en todos los espectros sociales de manera independiente, productiva y significativa; brindan servicios en abogacía, programas de capacitación, información y canalización de varias prestaciones; desarrollan actividades sobre entrenamiento preventivo, asistencia técnica e investigación social; brindan fondos y ayuda a organizar coaliciones y fomentar el desarrollo del liderazgo; funge como centro de recursos técnicos para cuestiones de salud de los hispanos; estimulan el registro de votantes latinos a través de una amplia gama de coaliciones no partidistas, así como la promoción de la educación del voto no partidista por medio de talleres, seminarios, conferencias y producción y difusión de material escrito y audiovisual; promueven la cultura y programas artísticos latinos; promueven los principios democráticos para obtener el empoderamiento de los hispanos, el

³ Para dar le la dimensión respectiva a las actividades de las organizaciones hispanas y vislumbrar y proyectar su trascendencia para nuestro país, en esta década y en las próximas del siglo XXI, ver a VILLARREAL, René y Rocio de Villareal. México Competitivo 2020. México. Edit. Océano. 2002, pp. 321 y ss; MARTÍNEZ, Sanjuana. Sí se puede. El movimiento de los hispanos que cambiará a Estados Unidos. México. Edit. Grijalbo. 2006, pp. 11 y ss.

TEMAS DE MIGRACIÓN Y DERECHO

desarrollo de liderazgo y maximizando la conciencia cívica en los procesos electorales; ofrece servicios de capacitación y empleo en apoyo a los trabajadores agrícolas del Estado de Illinois, comprendiendo la canalización, orientación, atención infantil, asistencia de emergencia, servicios de alimentación, transportación, traducción, asesoría, asistencia en reubicación y salud; promueve y consolida los negocios de los México-americanos en Illinois; suministran servicios de salud económicos y de calidad a la comunidad hispana, especialmente a los que no cuentan con un seguro médico o lo tienen de forma limitada; atienden a personas de otras culturas y razas.

De la misma forma, estas organizaciones disponen de esquemas de capacitación laboral, desarrollo de habilidades, asesoría y empleo; ofrece servicios de tutoría después de la escuela para niños de 6 a 12 años, así como educación física, deportes de equipo y arte; apoyan el desarrollo de viviendas con rentas accesibles, proporcionando orientación sobre vivienda, asistencia técnica y dispone de un programa de mantenimiento de viviendas para ancianos y discapacitados; cuentan con programas y actividades sobre intervención de pandillas y servicios juveniles; realizan información, investigación y servicios de emergencia; brinda asesoría escolar, educación para adultos y clases de inglés; proporcionan programas de asistencia en asuntos de ciudadanía, inmigración, guarderías, cuidado adoptivo, adopción, mantenimiento familiar, enriquecimiento e intervención temprana, nutrición y maternal, hospital, relaciones interraciales, alojamiento y servicios domésticos, asesoría sobre violencia doméstica, canalización y programas de voluntarios, alfabetización, capacitación pre-empleo, agencia de empleo, preparación para el pago de impuestos, entrenamiento para padres, asesoría de jóvenes y familias, servicios bilingües, programas de concientización sobre la relevancia de tener una carrera para los jóvenes latinos, tiendas de asistencia social, comida y ropa de emergencia, programas para padres, clases para el examen de educación general de bachillerato, universidad comunitaria, eventos especiales como ferias sobre salud, programas juveniles, desarrollo social, becas y asesoría, residencias, campamentos y asesoramiento a parejas, a mujeres que han sufrido abuso y a sus hijos, información y referencia de instituciones gubernamentales, medios de comunicación.

Estas actividades constituyen reales ejemplos de lazos solidarios para salir adelante en Estados Unidos, un país de desafíos y de sufrimientos, pero también de retos y oportunidades. Inclusive, estas “organizaciones mexicano-americanas son un ejemplo para nuestros políticos mexicanos”, especialmente a los legisladores que integran el Congreso de la Unión, cuya misión principal es velar por los fines y valores que persigue la unión o pacto federal, y el cual debe apoyarse a las

universidades públicas para este impulso binacional.⁴ Subsecuentemente, los acuerdos exploran la promoción del entendimiento entre pueblos y culturas a través de visitas mutuas, convivencias y reconocimientos con activa participación de la sociedad civil, y abren paso a la institucionalización de un tipo de apoyo entre entidades locales, que se ha bautizó como “cooperación descentralizada”.⁵ El marco

⁴ Para comprender los retos que enfrentan las universidades de nuestro país y su correlación con el compromiso histórico de atender el fenómeno migratorio, visto desde la Sociología Jurídica y la ciencia del Derecho, ver a CARBONELL, Miguel. “Reflexiones sobre la enseñanza del derecho constitucional”, y “Algunas reflexiones sobre la enseñanza del derecho: enseñar a pensar y a repensar el derecho”, en la revista *Causes*. México. Edit. Facultad de Derecho, UNAM. Año II, núm. 5-7, enero-septiembre de 2003, pp. 12-18, 38; ROJAS AMANDI, Víctor Manuel. *El uso de Internet en el derecho*. México. Edit. Oxford. 2000, pp. 16 y ss; AMÓS COMENIO, Juan. *Didáctica Magna*. México. Edit. Porrúa. 1991, pp. 173 y ss; HESSEN, Johan. *Teoría del conocimiento*. México. Editores mexicanos unidos. 2003, pp. 19 y ss; BUNGE, Mario. *La investigación científica*. México. Edit. Siglo XXI. 2004, pp. 3 y ss; BOWER, Gordon H. y Ernest R. Hilgard. *Teorías del Aprendizaje*. México. Edit. Trillas. 1991, pp. 11 y ss; FIX FIERRO, Héctor. *Informática y Documentación Jurídica*. México. Facultad de Derecho, UNAM. 1990, pp. 23 y ss; GUTIÉRREZ RODRÍGUEZ, Antonio y Fernando Reza Becerril y Guadalupe Ramírez Gaitán. *Ciencias Sociales. Una introducción a las disciplinas del hombre*. México. Edit. Edere. 2001, pp. 154 y ss.

⁵ Con el paso del tiempo y agotado el fenómeno social de la postguerra, en el contexto de la globalización de fines del siglo XX, los hermanamientos experimentaron cambios de naturaleza que fueron cimentando la cooperación entre ciudades en otros campos de acción local. Si bien, los Acuerdos de Hermanamiento se han exportado a todo el mundo y pueden resultar en la vinculación de los apoyos solidarios originales, cincuenta años después también habilitan la oportunidad de generar intercambios de experiencias exitosas del actuar de los gobiernos en distintos rubros, es decir, pueden resultar en la modificación de los métodos tradicionales de gestión local. En esta corriente, los acuerdos de ciudades hermanas actuales parecen cimentar más su antecedente en las prácticas de hermandad que realizaban las villas medievales. Con base en estos acuerdos, dichas villas desarrollaban mecanismos de cooperación e integración económica y cultural que les permitían apuntalar su desarrollo conforme a la similitud de sus actividades. Hermanamientos que se traducían en gremios organizados de ciudades a nivel supralocal con clara fuerza política y económica. Basta recordar, por ejemplo, la gran Hansa germánica, federación de ciudades marítimas que fundaron su prosperidad económica desde el siglo XIII, a partir de esta alianza que unía sus destinos comerciales comunes. En esta evolución, los acuerdos de hermanamiento celebrados por ciudades mexicanas en el período reciente se han ido incrementando a una tasa nunca antes vista, por lo que resulta necesario hacer una numeraría que cumpla como punto temporal de referencia para evaluar el progreso que se ha tenido y la utilidad futura que se puede llegar a obtener de los Acuerdos. Por ello, en el marco de la globalización y aprovechando sus ventajas, el objetivo es mostrar la dinámica de la hermandad entre ciudades, apuntar una primera “geografía” de los acuerdos concertados por los municipios mexicanos, a fin de impulsar la participación de los gobiernos locales en el desarrollo de mecanismos puntuales de cooperación que contribuyan al desarrollo del federalismo. Antes de hacer un recuento profundo de la numeraría expresada como objetivo de este ensayo, resulta útil entender el concepto de hermanamiento. Si bien los acuerdos comenzaron como instrumentos de profundas implicaciones civiles y humanitarias, hoy se agregan mecanismos de utilidad para el desempeño de los gobiernos locales que es necesario mostrar, con el fin de incentivar su aplicación. Hoy, en un mundo globalizado en el que se intercambian mercancías, capitales financieros y está en auge el tráfico de personas, el hermanamiento entre ciudades se entiende como un instrumento técnico-político, es decir, como un mecanismo que permite la relación entre entidades locales de distintas naciones que buscan exponenciar sus vínculos y capacidades a nivel internacional. Al respecto, véase a KOTLER, Philip. *Mercadotecnia de Localidades*, ob.cit., 21 y ss; OTTONE, Ernesto. “Democracia y equidad

TEMAS DE MIGRACIÓN Y DERECHO

de acción actual de los hermanamientos, los gobiernos locales mexicanos deben fomentar:

- *El entendimiento mutuo entre ciudadanos.
- *El intercambio de experiencias relativas a cuestiones de administración local.
- *La tolerancia entre grupos diversos.
- *La búsqueda de soluciones comunes a los problemas.
- *El incremento de la autonomía local.
- *La adopción de iniciativas en los ámbitos del empleo o la conservación.
- *La valorización de los diversos patrimonios culturales.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 28, fracción 1, establece que, la Secretaría de Relaciones Exteriores debe intervenir en toda clase de tratados. Por su parte, el numeral 6 de la Ley sobre Celebración de Tratados dispone a este respecto que, la Cancillería, sin afectar el ejercicio de las atribuciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, coordinará las acciones necesarias para la celebración de cualquier tratado y formulará una opinión acerca de la procedencia de suscribirlo y, cuando haya sido suscrito, lo inscribirá en el registro correspondiente. La misma Ley de Celebración de Tratados en su precepto 7º estipula además, que cuando se busque establecer un acuerdo interinstitucional (como lo sería en su caso el hermanamiento de ciudades), debe informarse de ello a la Secretaría de Relaciones Exteriores, la cual deberá formular el dictamen correspondiente acerca de la procedencia de suscribirlo, y en su caso, procederá a inscribirlo en el registro respectivo.

Los datos presentados corresponden a los proyectos de acuerdos de hermanamiento de los que fue informado en oportunidad la Secretaría de Relaciones Exteriores.⁶ Incluso, la misma ley de Celebración de Tratados es reciente y data de 1992, cuando existió la intención de fijar lineamientos para ordenar los convenios internacionales establecidos y en donde quedaron integrados los acuerdos de hermanamiento. Por ello, la información con que cuenta actualmente la Cancillería

en un contexto de globalización", en la obra *Globalización, Identidad y Democracia*. México y América Latina. Julio Labastida Martín del Campo y Antonio Camou, coordinadores. México. Edit. Siglo XXI y UNAM. 2001, pp. 334 y ss; SEPÚLVEDA, César. *El derecho de gentes y la organización internacional en los umbrales del siglo XXI*. México. Edit. Fondo de Cultura Económica y Facultad de Derecho, UNAM. 1995, pp. 17 y ss; KAPLAN, Marcos. *Estado y globalización*. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 2002, pp. 93 y ss.

⁶ Quien plantea con gran tino los retos del Estado hacia el nuevo milenio, en el que se involucran los gobiernos locales, que en el caso mexicano son Estados y municipios, tanto desde la visión de la ciencia como desde la Teoría del Estado y la Globalización, es KAPLAN, Marcos. *Ciencia, Estado y derecho en la tercera Revolución*. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 2000, pp. 104 y ss, y del mismo autor, *Ciencia, Estado y derecho en las primeras revoluciones industriales*. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 2000, pp. 55-59, 96-243.

se conforma exclusivamente por los acuerdos de los que se dio conocimiento a la misma, después de la entrada en vigencia de dicha ley y por los suscritos previo a tal fecha pero que fueron oportunamente renovados.

Dadas las acotaciones expresadas, la Secretaría de Relaciones Exteriores tenía conocimiento, al 30 de Mayo del 2005, de 878 Proyectos a suscribir o Acuerdos de Hermanamiento ya suscritos de 120 ciudades mexicanas, en 72 países del mundo. En términos de la dinámica internacional, el 40% de estos acuerdos (351) vinculan a ciudades mexicanas con Norteamérica, principalmente con Estados Unidos que concentra 325 de esos convenios, es decir, 40%.⁷ Así, en este proceso de

⁷ En los últimos años, la tasa de crecimiento de acuerdos entre ciudades mexicanas y gobiernos locales de otros países manifiestan una de las dinámicas más interesantes. Esta distribución de Hermanamientos por Regiones del Mundo se publicita en las páginas de Internet de los gobiernos estatales y municipales que a continuación se describen, y del mismo modo, se agradece la colaboración de los Secretarías de Gobierno de dichas Entidades, y de los propios municipios. Por tanto, con Europa 23%, Asia 10%, América Latina y Caribe 24%, América del Norte 40%, África 2%, Oceanía 1%. Por ejemplo, de los 40 acuerdos de hermanamiento que tiene el estado de Michoacán, 20 son con Estados Unidos, y de estos, 15 se encuentran suscritos con California y Texas, estados con alto número de mexicanos en aquel país. De los 38 acuerdos de hermanamiento con que cuentan las ciudades de Jalisco con la unión americana, 22 son con estados de alta incidencia migrante (California, Texas, Illinois, Florida). De los 14 convenios con que cuenta Zacatecas con ciudades americanas, 10 son con gobiernos de California, Texas, Nuevo México y Oklahoma, entidades donde se ha asentado la comunidad zacatecana. Finalmente, de los 21 tratados que tienen gobiernos locales de Guanajuato con autoridades homólogas norteamericanas, 18 son con ciudades de los estados de California, Texas e Illinois. Lo anterior nos permitiría establecer que los gobiernos locales del Bajío mexicano, dado su alto flujo de migrantes hacia Estados Unidos, tienden a establecer convenios de hermanamiento entre las ciudades de origen y destino de los flujos de dichos trabajadores mexicanos. Igualmente, el porcentaje de hermanamientos en materia turística suscritos con E.U y Canadá, está el Estado de Quintana Roo, que tiende a concentrar un nivel medio de acuerdos de hermanamiento, casi la totalidad de estos se ven vinculados con la actividad turística de sus ciudades. Así, de los 30 acuerdos de hermanamiento que se concentran en la entidad, Cancún cuenta 18 acuerdos, Isla Mujeres con 3, Cozumel 2, Playa del Carmen 1, Chetumal 3 y el gobierno del Estado de Quintana Roo también con 3. En dinámica muy similar se encuentra el estado de Guerrero, donde la mayoría de sus 35 acuerdos responden al sector económico-turístico. De esos acuerdos, 26 los tiene Acapulco, 4 los suscribió Taxco, 2 Ixtapa, 2 Zihuatanejo y solamente 1 la capital del estado: Chilpancingo. Esto involucran una diversidad de materias jurídicas, como Derecho Constitucional Local, Derecho Internacional Público y Privado, Derecho Fiscal, Derecho Migratorio, entre otras. Por tanto, es menester tener presente a la filosofía del derecho y a la lógica jurídica, para correlacionar con facilidad todas las vertientes de la ciencia jurídica. Al respecto, ver a ATIENZA, Manuel y Juan Ruiz Manero. *Las piezas del Derecho. Teoría de los enunciados jurídicos*. España. Edit. Ariel. 1996, pp. 1 y ss; ASPE ARMELLA, Virginia. *El concepto de técnica, arte y producción en la filosofía de Aristóteles*. México. Edit. Fondo de Cultura Económica. 1993, pp. 13 y ss; ZAGREBELSKY, Gustavo. *El derecho dúctil*. España. Edit. Trotta. 2003, pp. 9 y ss; CICERON, Marco Tulio. *Sobre la Naturaleza de los dioses*. España. Edit. Sarpe. 1984, pp. 25 y ss; GARCIA BELAUNDE, Domingo. *La Constitución y su dinámica*. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 2004, pp. 235 y ss; DESCARTES, René. *Discurso del método*. España. Edit. Sarpe. 1984, pp. 141 y ss; ARAGON, Manuel. *Constitución, democracia y control*. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 2002, pp. 11 y ss; KANT, Manuel. *La Crítica del Juicio*. México. Editores mexicanos unidos. 2000, pp. 16 y ss.

TEMAS DE MIGRACIÓN Y DERECHO

hermandad, los gobiernos locales mexicanos deben buscar cuatro objetivos principalmente:

Motivos históricos y culturales: cuando las regiones o ciudades se encuentran hermanadas por vínculos afectivos desarrollados en el pasado.

Motivos sociales: cuando las regiones o ciudades se hermanan por contar con una liga en términos de algún fenómeno comunitario, así como por el deseo de facilitar algún tipo de beneficio en tales situaciones. Dentro de las motivaciones sociales encuadramos principalmente el fenómeno migratorio. No obstante, difíciles de percibir en un cuadro geográfico o en la estadística del número de acuerdos establecidos por entidad federal, podemos valorar la incidencia de acuerdos de los principales estados migrantes.

Motivos Económicos: cuando las regiones o ciudades entablan hermanamientos para contar con vínculos comerciales que les reditúan en esa esfera de acción. De entre las diferentes vertientes que pueden tomar las relaciones de carácter económico, el caso mexicano manifiesta dos tipos de incentivos: 1. Los relativos a hermanarse con ciudades de América del Norte en el marco del Tratado de Libre Comercio y las ventajas y vínculos que de éste resultan.

Motivos de Conveniencia Estratégica: cuando las regiones o ciudades se hermanan como una necesidad de establecer esquemas de cooperación de diversa índole, a partir de las circunstancias específicas de cada comunidad.

Actualidad de los Hermanamientos Mexicanos.⁸

⁸ Esta y más información se encuentra en las páginas webs de Internet de las dependencias de los gobiernos estatales y de la Cancillería mexicana. Por tanto, existen innumerables ejemplos en el ámbito cultural, ya que los acuerdos de hermanamiento con Estados Unidos son los más nutridos en la relación de municipios mexicanos hacia el exterior, mientras que los acuerdos con Canadá se ubican en la quinta posición. A partir de dicha observación, valdría la pena mostrar los estados que más convenios han establecido con América del Norte, así como la proporción que de éstos representa su total de acuerdos suscritos como referencia de la intensidad de la relación. Es preciso aclarar que, quizá algunos de estos convenios no responden exclusivamente a factores de índole económico, sino de vecindad, como el de las ciudades fronterizas ubicadas en Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila y Tamaulipas; o de coyuntura social, dado el número de migrantes que convergen hacia dichas naciones. Las motivaciones de ésta índole responden exclusivamente a un fenómeno en particular: las fronteras mexicanas y las ciudades que se apostan en las zonas limítrofes. Tanto en la frontera norte como en la del sur, las ciudades colindantes participan de los acuerdos, dada la conveniencia estratégica de contar con el apoyo de su contraparte extranjera para aspectos de gestión y cooperación local. En este sentido, los estados colindantes de la frontera norte, como los que limitan con la zona sur, buscan con mayor ímpetu, acuerdos internacionales con las ciudades de los países con los que tienen frontera. En este renglón, tenemos en la frontera norte a Mexicali, B.C., con Caléxico o con San Bernardino, California, EUA; Ciudad Juárez, Chihuahua, con El Paso, Tx.; Piedras Negras, Coah., con Eagle Pass, Tx.; San Luis Río Colorado, Son., con Yuma, Az.; Reynosa, Tam., con Mc Allen, Tx.; ó Matamoros, Tam., con Brownsvill, Tx., por mencionar algunos. En la frontera sur, Tapachula, Chis., con Coatepeque y con Quetzaltenango, Guatemala; Chetumal, Q.R., con San Pedro y Corozal, Belice. De esta forma, el elemento administrativo entrará en una encrucijada en ese mismo

LA CORRESPONSABILIDAD DE GOBIERNOS LOCALES, A TRAVÉS DE LOS CONSULADOS MEXICANOS

Eliseo MURO RUÍZ

- Al observar con detenimiento los datos expuestos, se aprecia que la dinámica de los hermanamientos es una acción concentrada, en un 40%, en sólo 5 entidades federativas: Jalisco (119), Nuevo León (72), Distrito Federal (61), Estado de México (62) y Veracruz (52).
- En contraparte a la gran dinámica de hermanamiento expresada por esos 5 estados, existen 9 (casi una tercera parte de las entidades) que concentran tan solo el 8% del total. De menor a mayor número de acuerdos establecidos se encuentran en esta situación, como ya se vio gráficamente, Nayarit (2), Durango (3), Tabasco (4), Morelos (8), Tamaulipas (9), Tlaxcala (9), S.L.P. (13), Sinaloa (13) y Yucatán (12).
- La mayoría de los estados ven la necesidad de hermanarse con ciudades de Estados Unidos, pero la incidencia de este fenómeno es mayor en los estados del norte del país.
- El sur, por el contrario, busca establecer acuerdos con naciones latinoamericanas.
- Las ciudades fronterizas buscan vincularse, por factores estratégicos, con sus contrapartes geográficas en Estados Unidos, Belice, Guatemala y el Caribe.

plazo: delimitará las funciones de apoyo en relación a su capacidad y con ello se autoexcluirá del total de la dinámica internacional que desempeñen estados y municipios o, intentará incrementar su estructura en este rubro de servicios en una coyuntura en la que, dado un debate aún no cimentado, le generará costos altos de negociación. De este modo, debe reconocerse la participación dinámica de la Cancillería dentro de las tareas prioritarias de su área de vinculación con estados y municipios, el buscar nuevas oportunidades y promover el aprovechamiento de los medios con que cuenta cada entidad y municipio de nuestro país para convertirlos en instrumentos que yendo más allá de las expresiones formales de amistad y buenas intenciones, se transformen en verdaderas herramientas para avanzar en el intercambio y la cooperación, en áreas tan variadas como la cultura, la ciencia, la tecnología, la economía, el comercio y la educación. Así, para el abogado mexicano en el siglo XXI que se involucre en el Derecho Constitucional Estatal y el Derecho Internacional, es cardinal que tenga presente la participación activa de los gobiernos estatales y municipales, lo cual significa un instrumento adecuado para asegurar el acercamiento, el mutuo conocimiento y la cooperación entre entidades que comparten legados culturales o históricos, y que tienen intereses convergentes y, que buscan objetivos similares en el mundo actual. De ahí la trascendencia de que, el abogado tenga una formación completa bajo visiones distintas del Derecho. Por ejemplo, para comprender esta teleología del jurista del siglo XXI, acúdase a BOTERO BERNAL, Andrés. "Los retos del jurista internacional en la contemporaneidad", en Anuario de Derecho Internacional. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. IV-2004, pp. 251 y ss; SARTORI, Giovanni. Ingeniería Constitucional Comparada. México. Edit. Fondo de Cultura Económica. 1996, pp. 211 y ss; SALDAÑA HARLOW, Adalberto. Ensayos para una Teoría Política de la Constitución. México. Edit. Asociación Nacional de Abogados Democráticos. 1996, 184 y ss; HUERTA OCHOA, Carla. Mecanismos constitucionales para comprender el poder político. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 2001, pp. 15 y ss; GUDIÑO PELAYO, José de Jesús. Ingeniería Judicial y Reforma del Estado. México. Edit. Laguna. 2001, pp. 73 y ss; MORA-DONATO, Cecilia. El valor de la Constitución normativa. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 2002, pp. 5 y ss.

TEMAS DE MIGRACIÓN Y DERECHO

- De entre las diferentes dinámicas que motivan a establecer acuerdos de hermanamiento, las de carácter económico son las que agrupan al mayor número de entidades.

Por ello, pensar en las enormes posibilidades que plantea este nuevo enfoque es necesario, pero construir una agenda de vinculación que permita crear canales de comunicación que dinamicen los esfuerzos es fundamental para redundar en el fortalecimiento del sistema federal que deriva de la verdadera democracia y el aprovechamiento de las oportunidades que nos brinda el momento histórico que vive la “globalización municipal mexicana”, ya que es un hecho innegable la creciente actividad de estados y municipios mexicanos hacia el exterior.

En este contexto, la participación de la Cancillería resulta del todo oportuna, dado que el fenómeno requiere directrices que normen y que a su vez estimulen el actuar de las entidades hacia el extranjero. Es substancial exponer que, la participación de esta sociedad civil en los acuerdos de hermanamiento ha ido en aumento en los últimos años, por lo que éstos se deben promover en calidad de mecanismos complementarios de cooperación internacional, fomentando el desarrollo integral de los estados mexicanos. Así, en diciembre de 1971, la XXVI Asamblea General de las Naciones Unidas abordó el tema “El hermanamiento de ciudades como medio de cooperación internacional”. La resolución 2861, adoptada en esa ocasión, señaló que, el hermanamiento de ciudades es un mecanismo de cooperación de un valor excepcional, porque pone en contacto, entre los países, no solamente a los dirigentes locales, sino a poblaciones enteras. El documento destacaba que, la cooperación internacional de las colectividades locales puede desempeñar una función importante en la unión de los pueblos, por lo que consideró a la cooperación intermunicipal mundial como un complemento natural de la cooperación de los estados y de las organizaciones intergubernamentales.⁹

Al respecto, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 28, fracción I, concede a la Secretaría de Relaciones Exteriores la facultad de promover, propiciar y asegurar la coordinación de acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la Administración Pública, sin afectar el ejercicio de las atribuciones que a cada una de ellas corresponda, para lo cual intervendrá en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte. De igual modo, en nuestra normatividad secundaria, la Ley sobre la Celebración de Tratados, publicada en el Diario Oficial de la Federación en 1992, tiene como

⁹ A cerca de la trascendencia del papel de la ONU y vinculado con los gobiernos locales de los Estados constitucionales, ver a PASTOR RIDRUJO, Antonio. “Las Naciones Unidas y la codificación del Derecho Internacional: aspectos jurídicos y políticos”, en Las Naciones Unidas y el Derecho Internacional. España. Edit. Ariel. 1997, pp. 173 y ss; ALEXY, Robert. Teoría del Discurso y Derechos Constitucionales. Coord. Rodolfo Vázquez y Ruth Zimmerling. México. Edit. Fontamara. 2005, pp. 47 y ss.

objetivo el regular los compromisos internacionales, estableciendo que los tratados son todos aquellos convenios celebrados entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de derecho internacional público, que precisan de la aprobación del Senado de la República. Por otra parte, en su artículo 7° la Ley señala que, los acuerdos interinstitucionales son aquellos celebrados por escrito entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, cualesquiera que sea su denominación, ya sea que se derive o no de un tratado previamente aprobado. El precepto 6° de ese mismo ordenamiento señala que, la Secretaría de Relaciones Exteriores coordinará las acciones necesarias para la celebración de cualquier tratado, mientras que el numeral 7° establece que, las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal deberán mantener informada a la Secretaría de Relaciones Exteriores acerca de cualquier acuerdo interinstitucional que pretenda celebrar con otros órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales. De tal manera, la Secretaría deberá formular el dictamen correspondiente acerca de la procedencia de suscribirlo y, en su caso, lo inscribirá en el registro correspondiente.

El Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores otorga a la Dirección General de Coordinación Política facultades para propiciar, apoyar y dar seguimiento a los Acuerdos de Hermanamiento, como acuerdos interinstitucionales, entre las entidades federativas, municipalidades o ciudades mexicanas y sus similares en otros países. De igual forma, es competencia de la Dirección General de Coordinación Política el fomentar la participación de las entidades federativas y municipios en la formulación y negociación de programas de cooperación internacional, en coordinación con las autoridades competentes. En ese sentido y al interior de la Cancillería, la Dirección General de Coordinación Política es el área responsable de dar seguimiento, asesorar y coordinar los esfuerzos que realizan los Gobiernos Locales de la República en sus actividades internacionales. Por tanto, vale la pena señalar que, la Dirección General de Coordinación Política también es responsable de auxiliar a los estados y municipios mexicanos en sus trámites para gestionar donaciones provenientes del extranjero; atender sus solicitudes de información sobre política exterior; apoyar las actividades del cuerpo diplomático en estados y municipios; así como establecer mecanismos de coordinación entre la Secretaría de Relaciones Exteriores y las entidades y municipios de la República.

Por otra parte, el Reglamento Interior de la Cancillería señala también que, es competencia de la Consultoría Jurídica emitir el dictamen correspondiente, en relación con los proyectos de Acuerdos Interinstitucionales, incluidos los de

TEMAS DE MIGRACIÓN Y DERECHO

Hermanamiento, que suscriban estados, municipios e instancias de otros países, así como para registrar los tratados y acuerdos que se celebren. En ese sentido, la Dirección General de Coordinación Política trabaja de manera conjunta con la Consultoría Jurídica para que los Acuerdos que los Gobiernos Locales del país negocien con el exterior, contengan los elementos jurídicos necesarios para dar cumplimiento a la Ley sobre la Celebración de Tratados.¹⁰

Estos Acuerdos deben procurar el establecimiento de órganos e instancias permanentes de evaluación y supervisión, como un comité de seguimiento que se reúna en determinadas fechas (cada año, cada dos años, etc.), con el propósito de tener un diagnóstico actualizado de la funcionalidad y los beneficios obtenidos. Se debe buscar la homogeneización de la nomenclatura, así como los criterios y contenidos de los temas de hermanamientos, a fin de encontrar criterios de calidad en el momento de evaluar las propuestas de hermanamientos.

Es importante recalcar que, de manera más continua los estados y los municipios mexicanos han definido agendas internacionales como parte de su programa de gobierno local, en esta suscripción de convenios de cooperación que se hacen frecuentemente los gobiernos locales extranjeros, entre los que se dan los Acuerdos de Hermanamientos esperan las responsabilidades correspondientes de sus municipios, de sus estados y en ocasiones esto les crea a ustedes complicaciones por estar fuera de cierto marco legal necesario para la validez de estos acuerdos. En esa tesitura, la institución consular es una representatividad de un Estado en el territorio de otro, con el fin de la protección administrativa de los intereses del primero y de sus nacionales, para el impulso de las relaciones económicas, culturales, científicas y de amistad entre ambos, así como el ejercicio de diversas funciones administrativas, pues son tareas administrativas en el territorio extranjero, lo que da una concreta y mayor consistencia práctica a la representatividad consular de un Estado (la cuestión política se reserva a las misiones diplomáticas).

En la práctica internacional y de los tratados consulares celebrados por México, se desprenden ciertos conceptos fundamentales del Derecho Consular. Así, en el ámbito del Derecho Consular, el término de “Estado receptor” se emplea de distinta forma, como “Estado que envía”, “Estado representado”, “Estado nominador” y “Estado que lo nombra,” partiendo del hecho de que, se trata del Estado que nombra y envía funcionarios y empleados consulares a otros. El establecimiento de una oficina o representación consular sigue la regla del acuerdo entre Estados. El

¹⁰ Respecto la normatividad que aplica la Secretaría de Relaciones Exteriores, ver su página de Internet: www.sre.gob.mx

acuerdo se perfecciona con el consentimiento del Estado receptor a la propuesta del Estado representado.

Los Estados Constitucionales Soberanos pueden nombrar a Cónsules en el territorio de los otros, con el consentimiento expreso o tácito de éstos. La Convención de Viena en su numeral 4º estipuló que, no se podrá establecer una oficina consular en el territorio del Estado receptor sin su consentimiento. Esta Convención previene el mismo tratamiento para la fijación de la sede de la oficina consular, así como la determinación de que, el Estado que envía no podrá modificar posteriormente la sede de la oficina consular, su clase, ni la circunscripción consular sin el consentimiento del Estado receptor (artículo 4, fracción 3). Dicha Convención (artículo 7º) previó además, el caso de que, el Estado que envía pueda encargar a una de sus oficinas consulares que se haga cargo de las actividades consulares en un tercer Estado o inclusive, en otros Estados, siempre y cuando lo notifique a los Estados interesados y ninguno de éstos se oponga.

Con esto, arribamos a conceptuar el “distrito o circunscripción consular” y al de “sede de oficina consular”, pues es ahí donde radican los mexicanos, cuyo origen viene de municipios de la República mexicana, lo cual, es cardinal para ellos en dar a conocer las funciones de nuestros consulados en Estados Unidos de América. El distrito consular es el área de territorio del Estado receptor donde la oficina consular puede ejercer sus funciones, y la sede de la oficina consular es la localidad donde radica, es decir, donde está instalado el local consular. La Convención de Viena llega a determinar que, un Consulado General o un Consulado podrán abrir un Viceconsulado o una Agencia Consular en el lugar de su sede, pues si se tratase de una localidad diferente de aquélla se necesita el consentimiento del Estado anfitrión; y aún más, no se podrá abrir fuera de la sede de la oficina consular una dependencia que forme parte de aquélla, sin haber obtenido previamente el consentimiento expreso del Estado receptor.

Las oficinas consulares, según la Convención de Viena y la práctica internacional, se clasifican por su categoría en Consulados Generales, Consulados, Viceconsulados y Agencias Consulares. Igualmente, de acuerdo a la Convención de Viena (artículo 3º), son oficinas autónomas el Consulado General y el Consulado; son oficinas heterónomas el Viceconsulado y la Agencia Consular, ya que éstas son abiertas o establecidas por aquéllas. Entonces, cabe cuestionarse, ¿porqué es relevante para los gobiernos locales, entender lo planteado en la Convención de Viena, a cerca de la organización y atribuciones de la institución consular y la asimilación de ella en el Estado receptor, como es Estados Unidos de América?

La relevancia de esta “**caminata migratoria**” comienza en el primer desplazamiento hacia el norte, con el fin de buscar trabajo en Estados Unidos, para

TEMAS DE MIGRACIÓN Y DERECHO

dar cuenta de lo que le pasa al migrante en el tiempo y en el espacio que recorre desde su última residencia hasta la frontera norte, antes de cruzarla y de convertirse técnicamente en un inmigrante internacional. Ese tiempo y espacio no son reconocidos en la conceptualización técnica de la conducta migratoria, en la que se define al inmigrante como, aquel que se ha desplazado de un país y que ha entrado a otro que no es el suyo. Cuando esta definición culmina en el cálculo de un saldo neto migratorio, lo que le pasó al individuo antes de ser objeto de un registro oficial del cual depende su identificación como migrante, queda sin un reconocimiento conceptual que dé cuenta de esa experiencia premigratoria (que sociológicamente pertenece al fenómeno de la migración internacional).

La dimensión subjetiva que se encuentra en este proceso social, consiste en lo que se conceptualiza como el hábitus de los procesos sociales, que reside en el contexto cultural en el que, las relaciones sociales de la migración se llevan a cabo; esto es, el conjunto de valores, información, conocimiento, procesos de aprendizaje, patrones y capital culturales y la manera en que estos elementos operan para construir y reproducir los procesos sociales de las migraciones entre México y Estados Unidos, así como la estructura social de un mercado de trabajo internacional de facto, en el que esas relaciones sociales de la migración tienen lugar.¹¹

El volumen de esta migración irregular ha sido más sensible a los cambios en el mercado laboral que a las políticas antiinmigrantes de Estados Unidos o a los incrementos en el control fronterizo por parte de los agentes de la Patrulla Fronteriza. Nótese que, existe una condición objetiva de Estados Unidos para detener el flujo de estos inmigrantes indocumentados, o existen intereses poderosos

¹¹ El enfoque de un "mercado imperfecto", donde los salarios son establecidos por una relación de poder entre el trabajador migratorio y el patrón que lo contrata en el país de destino, es que se entiende la dimensión estructural de las relaciones sociales de la migración, como un mercado internacional de mano de obra que funciona de facto, como es el caso de la contratación de migrantes mexicanos irregulares en Estados Unidos, y que se caracteriza por una vinculación de poder entre los actores principales de las relaciones sociales de la migración. Esto es posible en razón de que, se refuerza a sí misma en todos los niveles la relación de México con Estados Unidos, del nivel microdimensional de las relaciones laborales de un migrante irregular mexicano con el patrón estadounidense que lo contrata, hasta la relación de gobierno a gobierno o, en el nivel más macrodimensional, de Estado a Estado. La importancia de mantener la noción de mercado, como el espacio abstracto donde tienen lugar las relaciones sociales de carácter laboral de la migración irregular de mexicanos en Estados Unidos, estriba en la dinámica del círculo de la migración, como resultado de la interacción entre las fuerzas de la oferta laboral que operan en y desde México, por un lado, y las fuerzas de la demanda laboral que se dan en y desde Estados Unidos, por otro. La noción de esas "fuerzas" supone que, cada una de ellas está determinada por otras dinámicas de mercado que operan en el interior de cada país. Para abundar sobre el tema y aún más, en un contexto globalizador, ver a DÁVILA ALDÁS, Francisco R. *Globalización Integración. América Latina, Norteamérica y Europa*. México. Edit. Fontamara. 2002, pp. 147 y ss; SHUGARTS, David A. *Los Secretos de la Continuación del Código Da Vinci*. España. 2006, pp. 33 y ss; PATERNOT, Jacques y Gabriel Veraldi. *¿Está Dios contra la economía?* Carta a Juan Pablo II. México. Edit. Planeta. 1992, pp. 11 y ss.

en ese país en favor de mantenerlo. Una respuesta parcial a esta cuestión puede encontrarse de la siguiente forma: los trabajadores migrantes mexicanos son necesarios para el éxito de los sistemas agrícola, manufacturero, de construcción y de servicios, que requiere de un trabajo intenso en Estados Unidos. Esta producción depende de una fuerza de trabajo predominantemente de origen mexicano para realizar muchas tareas arduas a corto plazo que, bajo las circunstancias actuales, son necesarias para la supervivencia de las industrias.

En el fondo, debe reconocerse la necesidad de mano de obra mexicana y por tanto, tratar a los inmigrantes como trabajadores sujetos de derechos laborales. Esto refleja un cierto nivel de resistencia de Estados Unidos para conceptualizar la migración indocumentada desde México como un fenómeno laboral económico de naturaleza bilateral. La definición predominante de la migración indocumentada en los círculos no tanto académicos sino gubernamentales estadounidenses, particularmente en el Congreso, es que se trata de un problema exógeno de naturaleza criminal al que le corresponde una solución de tipo policiaco o militar. La noción de un mercado laboral internacional de facto ha sido explícitamente aceptada en los círculos del Congreso estadounidense como determinante de la naturaleza y volumen de la migración indocumentada desde México, pero sólo muy recientemente. A pesar de ello, las políticas de inmigración de Estados Unidos se derivan del concepto de que, desde México es un fenómeno relacionado con el crimen, visto algunas veces como concomitante al tráfico de drogas. Mientras tanto, la realidad de estos migrantes irregulares toma una dimensión diferente, ya que ésta es la dimensión de un fenómeno de mercado laboral, puesto que es más clara la demanda estadounidense de fuerza de trabajo indocumentada cada vez más diversa, que en atención al género, es el de los servicios.¹²

¹² La persistencia de la migración irregular de México a Estados Unidos de América por más de un siglo, en buena medida se explica en el contexto de un mercado laboral internacional de facto, en el que la demanda de trabajo de parte de los patrones estadounidenses interactúa con una correspondiente oferta laboral desde México. Sin embargo, no existe un mercado laboral homogéneo en Estados Unidos. Esto explica una gran parte de la existencia de corrientes migratorias tan diferentes en las condiciones socioeconómicas de sus componentes individuales, como las variaciones entre región y región de las condiciones del mercado laboral para el migrante mexicano en Estados Unidos. Este movimiento migratorio se conforma por jóvenes de origen rural y en los últimos años por los de origen urbano, como lo muestra el auge de los del Distrito Federal y otras ciudades de gran intensidad poblacional. Por tanto, los flujos de indocumentados y la circularidad migratoria, son esenciales para entender la importancia sobre un fenómeno de migración indocumentada de características únicas en el mundo por más de un siglo. Estos migrantes indocumentados probablemente han sido arrestados y expulsados por autoridades de inmigración estadounidenses y subsecuentemente, encontrados en una ciudad fronteriza mexicana, tratando de "regresar" a Estados Unidos. Cabe resaltar que, la ruta migratoria marca una diferencia en cuanto a las características del mercado laboral y los costos para alcanzarlo, dependiendo del "lugar de origen" del migrante y de otras condiciones socioeconómicas asociadas a ello. Zacatecas, Michoacán,

TEMAS DE MIGRACIÓN Y DERECHO

Es entendible que, un país cuya soberanía ha sido violada de manera tan dramática, como lo fue la de Estados Unidos el 11 de septiembre, quiera estar seguro de que, sus fronteras internacionales estén protegidas.¹³ Esto es igual a decir que, no hay materia más interna que el control y cuidado de las fronteras nacionales, sobre todo las de un país en guerra. En este sentido, no nos debe extrañar que, la frontera no sea lo mismo en tiempos de guerra del país vecino, que en tiempos de paz. Mientras ésta no se restablezca, la relación bilateral difícilmente regresará a lo “normal”. Debido al 11 de junio de 2001, la revista *Time*¹⁴ editó un número especial dedicado a la región fronteriza de México con Estados Unidos, plasmando que, la región fronteriza era algo nuevo que no tenía nada que ver con el pasado reciente; que se trataba de una región nueva cuyos contornos se diluían en una dinámica de

Jalisco y Guanajuato son los estados con el mayor número de habitantes emigrando hacia Estados Unidos. Nuestra frontera norte de dos mil millas es una de las más largas del mundo. México tiene frontera con condados estadounidenses que tienen el más alto y el más bajo ingreso per capita en la nación, que corresponden a los condados californianos de San Diego y Orange, y a la región suroeste de Texas, respectivamente. Este contraste se relaciona con las diferencias en las condiciones de los desplazamientos migratorios, puesto que algunos migrantes indocumentados están cruzando por primera vez hacia Estados Unidos; muchos de ellos poseen información limitada sobre las condiciones del mercado laboral en Estados Unidos y, otros alcanzan la frontera mexicana de acuerdo con lo que pueden pagar y su destino migratorio al país vecino del norte, aunque una vez en la ciudad fronteriza mexicana, los migrantes tratan de obtener información de los contactos disponibles que se encuentran comúnmente en el contexto social de los migrantes en estas ciudades fronterizas. Algunas veces, el objetivo inmediato es entrar a Estados Unidos y uno secundario es, tomar cualquier oportunidad que se presente que pueda resultar ser el factor determinante en su destino migratorio. Por tanto, es relevante comprender la posición o visión de la consolidación hispana, pero desde los Estados Unidos, tal y como lo plantea Samuel P. Huntington, “El desafío hispano”, en la revista *Letras Libres*. México. Abril, 2004, año VI, número 64, pp. 12 y ss., y en su obra *¿Quiénes somos?* México. Edit. Paidós. 2004, pp. 25 y ss.

¹³ SAUL, Ben. “Rehazos for Defining and Criminalizing Terrorismo in International Law”, en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. VI-2006, pp. 419 y ss.

¹⁴ La revista *Time* proyectó una región altamente promisoría, como un lugar de convergencia de las mejores oportunidades para el desarrollo económico que el proceso de globalización y de trilateralización ha traído a los tres países del TLCAN. Este artículo proyecta un escenario muy optimista, basado en realidades de un intenso proceso de integración de los tres países del TLCAN, particularmente entre las economías de México y Estados Unidos, y aún más, en la frontera entre los dos países. Ese escenario optimista de la frontera se perdió como producto del ataque terrorista del 11 de septiembre, por lo que, la frontera de México con Estados Unidos producirá una mayor diferencia en nuestras vidas como nunca antes. Es probable que, esto no sea permanente, pero cierto es que, sí se harán ajustes por parte del gobierno estadounidense. Esas necesidades básicas que la geografía nos ha hecho compartir en ambos lados se harán ahora más concretas, más evidentes a los ojos de la gente de ambos lados, de manera gradual, mientras que el trauma del ataque terrorista sea superado sobre ciertas emociones, resentimientos e ideologías. Esto implica un esfuerzo de entendimiento y replanteamiento de las relaciones bilaterales, como sociedad y de ambos gobiernos. Las reflexiones precisadas se basaron en buena medida en la *Revista Time*, vol. 157, núm. 23; CODERCH PLANAS, José. “Cambios en la sociedad internacional y su reflejo en Naciones Unidas”, en la obra *Las Naciones Unidas y el Derecho Internacional*. Carlos Fernández de Casadevante y Francisco Javier Quel, coordinadores. Edit. Ariel. España. 1997, pp. 9 y ss; GUTIÉRREZ PANTOJA, Gabriel. *Teoría de las Relaciones Internacionales*. México. Edit. Oxford. 1997, pp. 99 y ss.

penetraciones mutuas de lo estadounidense hacia territorio mexicano y de lo mexicano hacia territorio estadounidense.

Tal vez, esta región fronteriza ya no sea ni totalmente mexicana ni totalmente estadounidense. Cabe anotar que, esta tesis es mucho más popular en Estados Unidos que en México, pues no se ha prestó la atención debida. En este sentido, los consulados de México en Estados Unidos han desempeñado papeles relevantes en relación con los mexicanos recién llegados a Estados Unidos. Después de la firma del Tratado Guadalupe-Hidalgo, los consulados se distinguieron por su labor de protección de los derechos humanos y por apoyar la repatriación de los mexicanos que deseaban regresar.

A principios del siglo XX contribuyeron a formar asociaciones mutualistas durante los años treinta de la Gran Depresión y hasta la Segunda Guerra Mundial ayudaron a muchos mexicanos a repatriarse y a establecer vínculos de comunicación con las familias en México. Hasta 1990, la función de los consulados¹⁵ fue limitada a las relaciones normales de una representación diplomática en el extranjero. Se celebraban en sus circunscripciones las fiestas patrias, a veces con enorme éxito. Siempre promovieron intercambios culturales y el comercio en general, pero sus vínculos con las organizaciones chicanas y latinas fueron escasos. Pero actualmente, podemos concebir un Derecho Consular, considerado como un conjunto de normas jurídicas que reglamentan la constitución de las relaciones consulares, de las oficinas consulares y el ejercicio de las funciones consulares.

Se trata de reglas que se dirigen al establecimiento de las relaciones de naturaleza consular, al status de la oficina consular y, al ejercicio de las funciones consulares. Estas pautas jurídicas consulares surgen del Derecho Internacional y del Derecho Interno de los países, por lo que, el Derecho Consular Mexicano se completa con los tratados consulares que México ha suscrito y ratificado, con la práctica consular internacional que nuestro país ha aceptado y con los cánones de Derecho internacional consular aplicables, con lo previsto por nuestra Constitución y por la legislación nacional respectiva. De ahí que, el Derecho Consular forma parte del Derecho Público, en el sentido de la necesaria intervención del Estado mexicano en la determinación de las relaciones consulares, además de que, los miembros de las oficinas consulares son funcionarios públicos, puesto que el ejercicio de las funciones consulares es ejecutado por ellos.

La Convención de Viena ha permitido al Estado que envía hacer el nombramiento del personal consular en forma libre, sin aprobación previa, pero sus nombres, clase

¹⁵ Para abordar las funciones consulares, ver a LOPEZ-BASSOLS, Hermilio. Derecho Internacional Público Contemporáneo e Instrumentos Básicos. México. Edit. Porrúa. 2003, pp. 141 y ss.

TEMAS DE MIGRACIÓN Y DERECHO

y categoría deberán ser comunicados al Estado receptor con antelación para que este pueda, en su caso, declarar al miembro del personal consular como “no aceptable” antes de su llegada al Estado receptor o antes de que inicie sus funciones si ya está en éste. La declaración de “no aceptable” a un miembro del personal consular obliga al Estado que envía a retirar el nombramiento. Entonces, la declaración de “no aceptable” hecha a un miembro del personal consular no obliga al Estado receptor a exponer los motivos de su decisión, según la Convención de Viena.

Dicha Convención de Viena sólo cita en principio que, deberán tener la nacionalidad del Estado que envía, pero prevé la posibilidad del nombramiento de nacionales del Estado receptor con consentimiento expreso de éste, mismo que podrá retirarse en cualquier momento. Tratándose de nacionales de un tercer Estado, se sujeta también al consentimiento del Estado anfitrión, quien podrá en cualquier momento retirarlo. Esto es fundamental, porque trae a colación el caso en que, dos o más Estados pretendan nombrar a una misma persona como su funcionario consular.

El pacto consular viene en su artículo 18 previene la situación y la permite, si el Estado receptor da su consentimiento. En cuanto a la nacionalidad de los empleados consulares, las convenciones de referencia, no les exigen la nacionalidad del Estado que envía. En nuestro país, como un dato histórico, el Reglamento de la Ley del Servicio Exterior de 1934, en sus artículos 116 y 117, ya contemplaba que, a los funcionarios consulares de carrera les será extendida Patente firmada por el Presidente de la República, refrendada por el Secretario de Relaciones Exteriores, y a los honorarios patente firmada únicamente por dicho Secretario. En esta tesitura, es relevante apuntar que, la Convención de Viena contempla el supuesto de que, si el Estado receptor lo acepta, el Estado que envía podrá remitirle en vez de la carta patente o del instrumento que la sustituye, una notificación que contenga los datos personales y de oficina requeridos. Esto demuestra que, la carta patente ha dejado de ser indispensable y que cualquier documento o incluso una simple notificación pueden ya sustituirla, dejándola como recuerdo histórico muy venerable. La carta patente o documento que se expide en su lugar se hace llegar al Gobierno del Estado receptor por la vía diplomática, aunque la Convención de Viena prevé el caso del envío por “otra vía adecuada”. Luego, al nombramiento del agente consular sigue el consentimiento del Estado anfitrión: el consentimiento recibe el nombre de autorización del Estado receptor y el documento que la contiene recibe a su vez el nombre de “exequátur”, independientemente de la forma que tenga. Es primordial precisar que, el “exequátur” se estime como el documento que contiene la autorización o consentimiento definitivo del Estado receptor para que un cónsul extranjero ejerza funciones consulares en su territorio.

La Convención con Estados Unidos de América, sin definirlos, los llama como secretarios, cancilleres o empleados. De esta forma, los empleados consulares son las personas que pertenecen al Servicio Exterior de carrera del país representado, que trabajan en labores administrativas o técnicas de la oficina y que, con ese carácter se les envía al país receptor. También destaca la conceptualización de “miembros de la Oficina Consular.” La Convención Consular de Viena describe a todos los funcionarios, empleados y personal de servicio que integran la oficina; es decir, a todos sin distinción alguna. Para el concepto moderno de las relaciones consulares, la Oficina Consular es un organismo conformado por las personas que la componen, es decir, con los funcionarios, con los empleados y con el personal de servicio; a ellos se les llama genéricamente miembros de la Oficina Consular. En cambio, los “miembros del personal consular,” según la Convención de Viena, son los funcionarios consulares, excepto el Jefe de la Oficina, los empleados consulares y los miembros del personal de servicio que están adscritos en una oficina consular. Es decir, todo el personal con excepción del Jefe de la Oficina: la oficina sin el jefe. El concepto podría parecer ocioso, pero debemos tenerlo presente en virtud de que, lo utiliza la convención que liga a México con casi todo el resto del mundo y que seguramente llegará a utilizarse con frecuencia.

Estos “miembros del personal de servicio” son las personas encargadas del servicio doméstico en la oficina consular, según la Convención Consular de Viena. Las funciones domésticas por ejemplo, son las de limpieza, mantenimiento, mensajería, conducción de vehículos, cocina y cafetería, jardinería, etcétera. De forma similar a los miembros del personal de servicio están los “miembros del personal privado,” son las personas empleadas exclusivamente para el servicio particular de un miembro de la oficina consular, conforme lo ha definido el tratado consular de Viena.

La Convención Consular Mundial entiende por locales consulares, los edificios o las partes de los edificios y el terreno contiguo que, cualquiera que sea su propietario, se utilicen para las finalidades de la oficina consular. Esto en razón de que, los plenipotenciarios que participaron en la Convención de Viena quisieron evitar la intromisión del país receptor en todo el inmueble ocupado por el consulado, aunque el local no lo ocupara completamente, por eso hablaron del terreno contiguo; además, se limitó a los fines y el ejercicio de las funciones consulares. Conjuntamente con el concepto del local consular está el de archivos consulares, que de acuerdo con la Convención de Viena, se engloba al conjunto de papeles, documentos, correspondencia, libros, películas, cintas magnetofónicas, registros de la oficina consular, cifras y claves, ficheros, y los muebles destinados a protegerlos y conservarlos; incluso, se argumenta en algunos instrumentos

internacionales que, los archivos son los documentos y objetos que se encuentran en el local consular, y que son relativos al consulado.

Parece desprenderse que, los archivos son los muebles donde se guardan los documentos del consulado, de ahí la expresión los archivos y documentos del consulado. La Convención Viena, considera tanto al continente como al contenido, es decir, a los documentos como a los muebles que los conservan. Aparte de, en las relaciones consulares el término “buque” también es usado; con él se designa a cualquier embarcación mercante y privada que está matriculada en el Estado que envía y enarbola su bandera, excluyendo a los buques militares o de guerra. Cabe exponer que, el concepto de referencia no ha sido definido en ciertas convenciones relativas de las que México forma parte.

II. La paradiplomacia estatal y municipal, una coadyuvancia a los consulados mexicanos en Estados Unidos.

Para obtener un empleo han tenido que renunciar a la ley: la condición de esclavo implica la pérdida del derecho a la libertad y, la condición de ilegal implica la pérdida del derecho a la dignidad.

En los próximos años, los gobiernos locales mexicanos¹⁶ deberán invertir más recursos en sus oriundos, perfeccionar bases de datos y tener oficinas especiales de atención en sus estados. Uno de los instrumentos que hace más fácil la vida de los recién llegados es el dominio, aunque sea elemental, del idioma inglés. Los estados podrían apoyar a través de sus clubes la realización de cursos de inglés, para lo cual tendrían la ayuda de algunas organizaciones norteamericanas y de los consulados. Debe pensarse en el largo plazo. ¿Cuál será la actitud en veinte o treinta años de hijos y nietos? Queremos que con fuerza se sientan identificados con nuestra nación. Se debe contribuir a prestigiar y extender el uso del español en Estados Unidos; la lengua común une a nuestra nación.

No debemos dejar que se pierda. Ciertamente, esa política económica ha interactuado con otros factores originados en Estados Unidos, para conformar la migración indocumentada como un fenómeno binacional, pero también es muy cierto que, esa política económica tiene efectos diferenciales sobre espacios geográficos y sobre sectores de la población del país, para determinar qué comunidades, qué regiones del país y qué sectores de la población se ven obligados a emigrar a Estados Unidos. Entonces, si concebimos a este fenómeno migratorio como resultado de una interacción de factores ubicados en ambos lados de la frontera, es decir, como resultado de la interacción entre una demanda de la fuerza

¹⁶ Para profundizar en las cuestiones municipales, consúltese a QUINTANA ROLDÁN, Carlos. Derecho Municipal. México. Edit. Porrúa. 1998, pp. 45 y ss.

laboral de los migrantes que se origina en Estados Unidos, con una oferta de fuerza laboral que se origina en México, la relación causal entre la política económica de México y la generación de los factores que producen esa oferta laboral, está en la base de una “corresponsabilidad del Estado mexicano respecto de la emigración”, debido al diseño de sus políticas microeconómicas y macroeconómicas, como la monetaria (inflación), la laboral y generación de empleos, la fiscal en el marco de un federalismo fiscal integral¹⁷ (que en la práctica origina un subdesarrollo de las regiones en México y expulsa a su gente a Estados Unidos), entre otros aspectos.

Para unos, tal omisión de los gobiernos locales mexicanos y el federal en el reconocimiento de tal corresponsabilidad, es un obstáculo para que pueda ser reclamable ante Estados Unidos. En el caso de ejercicio de las funciones consulares por las misiones diplomáticas, a través de sus secciones consulares, se notificará igualmente el nombre de los miembros de la misión que estén comisionados a dicha sección consular o de los cónsules encargados de la misma. Igualmente, es una obligación utilizar el local consular en forma exclusivamente compatible con las funciones consulares.

Esto no excluye la posibilidad de instalar en parte del edificio donde se hallen los locales consulares, oficinas de otros organismos o dependencias, siempre y cuando los locales de éstos estén separados de los utilizados por la oficina consular. En este caso, las oficinas ajenas no se considerarán parte integrante del local consular. Esos locales consulares y la residencia del jefe de la oficina consular no serán utilizados como lugares de asilo ni como refugio de prófugos de la justicia, teniendo la oficina consular la obligación de entregar a las personas que como delincuentes reclamen las autoridades del Estado receptor; en este caso, las autoridades también podrán entrar a los locales a aprehender al prófugo. Los archivos consulares sólo serán utilizados para guardar los documentos oficiales, por lo que en caso de que los funcionarios consulares se dediquen a algún negocio en el territorio del Estado receptor, los documentos relativos se conservarán en un local completamente separado del consular.

El nombramiento y admisión de los agentes consulares confirma la bilateralidad o acuerdo que existe en las relaciones consulares. Para que un Estado pueda nombrar o designar cónsules en otro, requiere el consentimiento expreso o tácito de éste. El nombramiento o designación pretendidos deben ser notificados al Estado receptor,

¹⁷ Es cardinal impulsar una reforma al sistema fiscal que tenemos, con el propósito de trasladar recursos a los gobiernos estatales y municipales, para que de esta manera, tengan más posibilidades de acción e interrelación con sus oriundos que radican en los Estados Unidos. Por ello, véase a CASTRO MELGAREJO, Reynaldo. Transparencia en el origen y destino de los recursos públicos desde los municipios, para consolidar la gobernabilidad democrática. México. Edit. Luciana. 2001, pp. 10 y ss.

TEMAS DE MIGRACIÓN Y DERECHO

para que éste comunique si da o no su consentimiento. En este supuesto y conforme las convenciones diplomáticas, como la Convención con Estados Unidos, dispuso que, puede ser otro documento que se expida en su lugar; la Convención de Viena cita “carta patente u otro instrumento similar”. En la práctica se ha acostumbrado para el jefe de la oficina consular, la expedición de la patente firmada por el titular del Poder Ejecutivo del país, refrendada por el Ministro de Relaciones Exteriores y con el “Gran Sello de la Nación”; en cambio, para los demás funcionarios se acostumbra el nombramiento del Ministerio que no necesariamente se hace constar en una Carta Patente y la simple notificación al Estado receptor, de su nombre completo, clase y categoría por la misión diplomática.

En realidad, no hay reglas de Derecho Internacional que precisen cuál es el órgano competente para hacer el nombramiento o para dar el “exequátur,” por lo que hay que remitirse en ambos casos a los derechos internos de los dos Estados. El “exequátur” es el documento que contiene la autorización o consentimiento definitivo del Estado receptor para que un cónsul extranjero ejerza funciones consulares en su territorio. El exequátur por costumbre jurídica, sigue la formalidad de la carta patente: si ésta la firmó el titular del Ejecutivo, aquél lo firmará también el titular del Ejecutivo del Estado anfitrión; si ésta fue firmada por el canciller o ministro de Relaciones Exteriores, ése también será firmado por el Ministro o Societario de Estado homólogo. Al respecto, el exequátur está firmado por el Presidente y refrendado por el Secretario de Estado y porta el Gran Sello de los Estados Unidos. El exequátur trae como consecuencia el reconocimiento o admisión del agente consular por el Estado receptor. El Cónsul no puede ser reconocido como tal, sino después de haber presentado su patente en cuyo territorio va a desempeñarse. A su vez, la Convención de Viena dispuso que, el jefe de la oficina consular sería admitido al ejercicio de sus funciones por una autorización del Estado receptor llamada exequátur. Entonces, hasta que se otorgue el exequátur, el funcionario tendrá permiso para desempeñar sus obligaciones y para disfrutar de los derechos, privilegios, exenciones e inmunidades.

Las demás convenciones que México tiene celebradas han considerado esto en forma semejante, sin embargo, debido a que, la solemnidad del exequátur retarda su expedición, se prevé en las convenciones que, el funcionario consular podrá ser admitido provisionalmente. Este reconocimiento provisional trae consigo los mismos efectos del definitivo, por lo que, el titular puede ejercer las funciones consulares y gozar de los privilegios y prerrogativas inherentes al cargo.

Con motivo de la práctica seguida en los países de Europa Occidental y en los del Continente Americano, de nombrar y acreditar a funcionarios consulares que ejercen determinadas funciones consulares en forma honoraria, es decir, sin remuneración alguna, ha llevado a clasificar a los funcionarios consulares por

clases, independientemente de la que pudiera hacerse por su rango o categoría. Las clases de cónsules son dos: los de Carrera y los Honorarios. Los Cónsules de Carrera también son llamados doctrinariamente Cónsules Profesionales o Enviados, y los Cónsules Honorarios reciben los nombres de Cónsules Comerciantes o Elegidos.

Esta clasificación por clase ha sido reconocida por la Convención Consular de Viena, al establecer que, los funcionarios consulares son de dos clases: funcionarios consulares de carrera y, funcionarios consulares honorarios. Las categorías son:

- a) Cónsules Generales.
- b) Cónsules.
- c) Vicecónsules.
- d) Agentes consulares.

En el marco de una Diplomacia desconcentrada de los gobiernos locales en coordinación con el gobierno federal, y especialmente la Cancillería a través de los Consulados en Estados Unidos, deben crear las circunstancias para crear oportunidades para que los hijos de los hispanohablantes puedan reforzar y consolidar su español a través de cursos directos de la propia lengua y de temas culturales y utilitarios con apoyos intensos de los medios de comunicación. Mostrar en conjunto los logros de nuestra cultura milenaria y reciente. Estamos orgullosos de nuestra cultura. Pero debemos lograr que todos los niños y jóvenes de nuestra nación, aquí y allá, lo estén. Esto debe implicar una dimensión distinta de la difusión cultural, debe ser intensa, continua y permanente y debe llegar a los establecimientos educativos mexicanos y también a todos los distritos escolares de los Estados Unidos donde estudian muchos niños y jóvenes de origen mexicano y latino. Entonces, los gobiernos locales pueden difundir en sus respectivas entidades federativas y municipios, la forma en que los Consulados mexicanos de forma extraestatal en los Estados Unidos, ejercen la defensa de los derechos humanos de nuestros compatriotas allá.

Corresponde a las oficinas consulares,¹⁸ expedir pasaportes de acuerdo con las disposiciones jurídicas correspondientes; expedir a los extranjeros permisos de internación a México en los términos de la Ley General de Población, de su

¹⁸ Es muy importante entender a la nación de los Estados Unidos de América, desde sus orígenes, evolución y las relaciones bilaterales actuales entre México y dicha nación, para poder comprender mejor la forma de operar de los consulados en la defensa de los derechos humanos de nuestros connacionales y en su momento, plantear propuestas para mejorar su actuación. Para ello, se sugiere acudir a VALDÉS UGALDE, José Luis. Estados Unidos. Intervención y poder mesiánico. México. Edit. CISAN e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 2004, pp. 21 y ss.

TEMAS DE MIGRACIÓN Y DERECHO

Reglamento y de otras disposiciones sobre la materia; visar pasaportes extranjeros de conformidad con la normatividad que al efecto emita la Secretaría, en coordinación con la Secretaría de Gobernación; llevar el registro de mexicanos residentes en su circunscripción y expedir, a solicitud del interesado, el certificado de matrícula correspondiente; auxiliar a la Secretaría de la Defensa Nacional en la expedición de Cartillas del Servicio Militar Nacional; cotejar los documentos públicos o privados que en original tengan a la vista y certificar las copias correspondientes (para ello, llevarán un libro de cotejos en los términos que determine la Secretaría); expedir, en su circunscripción, declaratorias de nacionalidad mexicana por nacimiento previa autorización de la Cancillería en cada caso; practicar las diligencias que les encomienden las autoridades judiciales, administrativas o del trabajo cuando de conformidad con la legislación interna del país receptor no exista impedimento para ello y, ejercer las demás funciones que le confieran las convenciones internacionales en materia consular de las que México sea parte y aquellas otras que le sean encomendadas por la Cancillería en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables. De la misma forma, proporcionan los servicios como, jurisdiccionales, notariales, civiles, penales, migratorias, turísticas, de inversión, entre otras.

Así, habrá un encargado de áreas consulares de visas, matrículas, pasaportes, cartillas, notarial, registro civil y otras afines; encargado de áreas consulares de prensa, comercial, asuntos culturales, comunidades mexicanas, protección, recaudación y formas valoradas, y otras afines y, un encargado de la administración de la oficina, de la residencia o de la representación. La delegación de funciones que podrán realizar los jefes de oficinas consulares en funcionarios subalternos se harán mediante un acuerdo escrito del titular, en el cual se establezca el nombre del funcionario delegado y las funciones que se delegan y, además, aparezca registrada la firma de aquél; no podrá delegarse la firma de las escrituras notariales, de las actas del registro civil, ni de las declaratorias de nacionalidad mexicana por nacimiento. Estos acuerdos se notificarán a la Secretaría el mismo día en que se expidan, a efecto de autorizarlos y llevar el registro de los mismos. La Secretaría emitirá los manuales para regular la expedición de documentos consulares y migratorios y para el desarrollo de las funciones de Registro Civil, notariales y demás que correspondan a la función consular.

Los titulares de las oficinas consulares serán responsables de que en las mismas existan, para consulta del personal, los manuales, instructivos, colecciones de circulares y demás instrumentos normativos de las funciones consulares y los relativos a la expedición de documentos migratorios, de protección, de rendición de informes a la Secretaría, y en general, del funcionamiento de la oficina. En caso de que dichos documentos se hubieren extraviado, el titular de la oficina consular

deberá solicitar a la Secretaría su reposición. Las oficinas consulares ejercerán las funciones del registro civil en los términos del Código Civil Federal y autorizarán en el extranjero las actas de registro civil concernientes al nacimiento, matrimonio y defunción de mexicanos y, en su caso, expedirán copias certificadas de las mismas.

Los actos del estado civil de mexicanos en el extranjero se asentarán en las formas que proporcione la Secretaría; las copias certificadas de las actas del registro civil expedidas por funcionarios consulares tendrán validez en México. Por tanto, el texto que el lector tiene en sus manos es de divulgación y está dirigido a los titulares de los gobiernos locales y a cualquier persona interesada. Durante los últimos años, el autor ha tenido la oportunidad de laborar con intensidad en investigaciones de campo con las comunidades de origen mexicano en Estados Unidos. Muchas cosas hemos aprendido de nuestros colegas y más de nuestros amigos, los mexicanos de allá. A todos ellos nuestras gracias más cumplidas. Nos hemos apasionado por el tema y por la importancia que tiene. Este libro es producto de ese entusiasmo, ya que, en los años recientes, la concepción tradicional de dominio del Ejecutivo federal sobre la política externa ha sido cuestionada al interior de los sistemas federales.

Aun cuando el Jefe de Estado o Gobierno conserva la facultad de conducir la política exterior, generalmente a través de su Cancillería, el número de actores que buscan participar en las relaciones internacionales se ha multiplicado en diferentes instancias: entre las dependencias del Ejecutivo (ya no sólo la Cancillería), entre los poderes de la Unión (el Legislativo y el Judicial), en los gobiernos locales (especialmente las entidades federativas o estados, provincias, etcétera, aunque, en casos, también los gobiernos locales (condados, municipios, etc.) y, frente a actores no estatales, como Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), grupos de interés (empresariales, sindicales, partidarios), empresas transnacionales, organismos y agencias internacionales.

Actualmente no existe en los estudios de relaciones internacionales ni de política comparada un análisis que explique de manera sistemática, las causas del incremento en la actividad internacional de los gobiernos locales y, la forma e intensidad en que ésta se manifiesta. Entonces, esta reflexión pretende contribuir al llenado de este vacío y a explicar la forma en que las entidades federativas y municipios pueden impulsar de una mejor forma su política exterior. Se trata de atender las siguientes interrogantes: ¿qué explica el reciente, creciente y radical cambio en términos de la participación de las entidades federativas y municipios mexicanos en materia de política externa? ¿qué explica la variación en la intensidad con la que las entidades de la Federación y los municipios buscan participar en la formulación e instrumentación de su política exterior? En este sentido, es cardinal

TEMAS DE MIGRACIÓN Y DERECHO

interactuar con los funcionarios consulares, ya que dentro de sus múltiples funciones públicas, pueden legalizar firmas en documentos públicos extranjeros expedidos por autoridades residentes en sus respectivas circunscripciones consulares, o en documentos que hubieren sido certificados por fedatarios de su circunscripción.

Esta legalización consistirá en certificar que, las firmas, los sellos o ambos, que consten en un documento expedido en el extranjero, sean los mismos que use en sus actuaciones el funcionario que lo haya autorizado y que dicho funcionario desempeñaba el cargo con el que se ostentó al firmar el documento de que se trate. Al efecto, las oficinas consulares mantendrán un registro de las firmas y los sellos que usen los funcionarios que actúen en su circunscripción. Las legalizaciones se harán tratándose de documentos originales o de copias certificadas expedidas por funcionarios o fedatarios autorizados legalmente y se expedirán en la forma especial que proporcione la Secretaría, la cual se adherirá al documento respectivo. En ambos se imprimirá la firma del funcionario y el sello de la oficina que legalice. Las legalizaciones efectuadas por las oficinas consulares surtirán sus efectos en la República Mexicana sin necesidad de que las firmas de dichos funcionarios requieran a su vez ser legalizadas por la Secretaría. La legalización de firmas y sellos de un documento es un requisito formal que no prejuzga sobre su contenido ni le da valor jurídico alguno a lo expresado en el mismo. En el ejercicio de funciones notariales, las oficinas consulares también podrán dar fe, autenticar y protocolizar contratos de mandato y poderes, testamentos públicos abiertos, actos de repudiación de herencias y autorizaciones que otorguen las personas que ejerzan la patria potestad o la tutela sobre menores o incapaces, siempre y cuando dichos actos jurídicos se celebren dentro de su circunscripción y estén destinados a surtir efectos en México.

Las oficinas consulares asentarán y autorizarán las escrituras que se otorguen ante su fe en su protocolo, autorizado previamente por la Secretaría, y elaborado conforme a las disposiciones de la Ley del Notariado para el Distrito Federal. Asimismo, las oficinas consulares ejercerán conforme la legislación aplicable, funciones de auxilio judicial y realizarán las diligencias que les soliciten los tribunales mexicanos, el Ministerio Público y otras autoridades de la Federación, Estados y municipios de la República.¹⁹ Además, servirán de conducto para hacer llegar a las autoridades competentes extranjeras las cartas rogatorias, exhortos y demás actuaciones que les dirijan las autoridades mexicanas, siguiendo las

¹⁹ Para tener presente la aplicación y colaboración judicial, bajo el Derecho Internacional, ver a STAELENS GUILLOT, Patrick. "Conflicto de Jurisdicción" y del mismo autor "Conflicto de leyes", en Diccionario de Derecho Internacional. Coordinadores: Alonso Gómez-Robledo Verduzco y Jorge Witker. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM y Porrúa. 2001, pp. 68-73.

instrucciones que al respecto les transmita la Secretaría, dentro de los límites señalados por el derecho internacional, sin perjuicio de lo que dispongan las leyes del estado receptor. Los gastos y costas que origine el desahogo de las diligencias solicitadas, deberán ser cubiertos en forma previa por la parte interesada; cuando las oficinas consulares actúen como auxiliares de las dependencias del Ejecutivo Federal, se ajustarán a las disposiciones que emita la Secretaría en coordinación con las dependencias respectivas.

Las representaciones consulares deberán depositar diariamente en una cuenta bancaria especial las recaudaciones fiscales efectuadas por prestación de servicios, y las concentrarán en las cuentas, plazo y forma establecidos por la Secretaría. También se brinda asistencia consular sobre atención a repatriados y visitas a centros de detención migratoria, repatriación de enfermos, repatriación de menores, traslados de restos a territorio nacional, identificación de restos, visitas a conacionales detenidos en centros de detención penal, ayuda económica directa a mexicanos en situación de indigencia, asesoría legal en materia migratoria, penal, laboral y civil, recuperación de salarios, indemnizaciones laborales, abusos en contra de menores, compensación para víctimas de crímenes violentos, indemnización por lesiones, negligencia médica, pensiones alimenticias, sustracción de menores, procesos de adopción de menores, procesos de patria potestad de menores, sucesiones, presunciones de nacionalidad, localización de personas y recuperación de pertenencias.

De igual forma, existe el programa de asesorías legales externas, cuyo objetivo ha sido reforzar las actividades de protección a mexicanos a través de la contratación de abogados especialistas en las distintas ramas del derecho estadounidense que proporcionan asesoría legal o bien asuman la representación gratuita de los conacionales y/o coadyuven en el desarrollo de sus procesos legales. Uno de los elementos fundamentales de este programa lo constituye la prestación de orientación y asesoría legal gratuita a los mexicanos que la requieren, o bien de la representación legal de aquellas personas que, debido a la naturaleza del proceso legal que enfrentan, de la gravedad de sus casos y/o de sus limitados recursos económicos, solicitan el apoyo de la Cancillería.

La suscripción de contratos se hace a partir de las siguientes consideraciones: los despachos se seleccionan conforme a las especialidades jurídicas de mayor demanda de consulta en la circunscripción, según sea el caso, en los ámbitos civil, penal, migratorio, laboral y de derechos humanos; la selección de los abogados, despachos u organizaciones, y la firma de los contratos es responsabilidad de cada una de las Representaciones Consulares; los Consulados contratan a abogados consultores que han demostrado ser profesionistas con probada honradez, tener

TEMAS DE MIGRACIÓN Y DERECHO

prestigio entre la comunidad, ser eficientes en su desempeño profesional y haber mostrado marcado interés por nuestro país y por la defensa de nuestros conacionales; los Consulados canalizan a los abogados, despachos y/u organizaciones, aquellos casos que se ajusten a los criterios alta visibilidad y, que los mexicanos involucrados carezcan de los recursos económicos suficientes para hacer valer sus derechos por la vía jurídica; que en opinión del abogado, existan elementos que hagan probable un resultado positivo en el proceso jurídico; la labor del abogado, despacho u organización consiste en orientación, asesoría y, de ser necesario, representación jurídica de la persona afectada.

La representación puede tener lugar en las distintas etapas de la defensa en un proceso judicial (recopilación de evidencias, investigaciones, presentación de medios preparatorios al juicio, representación en audiencias, contestación, alegatos, sentencia y, de ser el caso, interposición de recursos posteriores a la sentencia); el abogado, despacho u organización que es contratado a través de este Programa tiene la responsabilidad de proporcionar servicios de orientación y asesoría a los mexicanos que le sean canalizados por el Consulado, evaluar la viabilidad de llevar a juicio aquellos casos en los que los mexicanos hayan sufrido algún menoscabo de sus derechos, elaborar y, en su caso, presentar a las autoridades competentes las demandas, evidencias, promociones, documentos legales y medios de prueba que correspondan a la etapa procesal del caso, localizar y contratar peritos para que, en su carácter de expertos, elaboren los dictámenes y desahoguen las pruebas periciales necesarias para proteger los intereses de los conacionales, orientar y asesorar a las representaciones consulares en aquellos casos que lo ameriten y, facilitar a los Consulados la comprensión de los procesos judiciales.

Ahora bien, ¿por qué debemos darle la importancia respectiva a los consulados mexicanos en el exterior? De este modo, **los consulados mexicanos en Estados Unidos están:** Albuquerque, N.M.; Atlanta, Ga. ; Austin, Tx. ; Boston, Ma; Brownsville, Tx.; Calexico, Ca; Chicago, IL.; Dallas, Tx.; Del Río, Tx.; Denver, Co.; Detroit, Mi.; Douglas, Az.; Eagle Pass, Tx.; El Paso, Tx; Filadelfia, Pa.; Fresno, Ca.; Houston, Tx.; Indianápolis, In.; Kansas City, Mi.; Laredo, Tx.; Las Vegas, N.V.; Los Ángeles, Ca.; McAllen, Tx.; Miami, Fl.; Nogales, Az. ; Nueva York, N.Y.; Montreal, Ca.; Omaha, Ne.; Orlando, Fl.; Oxnard, Ca.; Phoenix, Az.; Portland, Or.; Presidio, Tx.; Raleigh, N.C.; Sacramento, Ca.; Saint Paul, Minnesota; Salt Lake City, Ut.; San Antonio, Tx.; San Bernardino, Ca.; San Diego, Ca.; San Francisco, Ca.; San José, Ca.; Santa Ana, Ca; Seattle, Wa.; Tucson, Az.; Washington, D.C.; y, Yuma, Az..

Como resultado de la creciente interdependencia en el sistema internacional, hay una diversificación en los temas de la agenda de política exterior, combinando los temas de alta política (como seguridad internacional) con temas de carácter

económico, principalmente cooperación económica en las áreas de comercio y finanzas internacionales, derechos humanos, medio ambiente y recursos naturales, migración, combate al narcotráfico y crimen organizado internacional, entre otros. De esta manera, con el fin de la Guerra Fría, se gestó un cambio radical en la estructura internacional del poder, pasando de un sistema bipolar de competencia entre dos superpotencias, Estados Unidos y la Unión Soviética, a una estructura híbrida del poder y en donde existe unipolaridad en términos militares y de seguridad internacional, que es Estados Unidos, considerado como el país más poderoso del mundo. Asimismo, se erigió una tripolaridad en el área económica, al emerger un balance de poder económico entre Estados Unidos, la Unión Europea y Japón. De igual forma pero en el ámbito cultural, ha florecido una multipolaridad en el ámbito cultural, puesto que cada vez más las diferencias entre culturas o civilizaciones tienen mayor interacción y por ende, relevancia en el funcionamiento del sistema internacional.

La trascendencia del programa de asistencia jurídica a los mexicanos sentenciados a pena capital, puesto que el Gobierno de México busca evitar que los acusados por la comisión de delitos de extrema gravedad sean ejecutados o reciban dicha condena. Con la ayuda de este programa, la Cancillería ha realizado esfuerzos en la capacitación de los funcionarios del Servicio Exterior Mexicano que desempeñan labores de protección en Estados Unidos y en México, a fin de proporcionarles elementos teórico-prácticos para el mejor manejo de los casos de pena de muerte.

Con el incremento de recursos para este programa, podrán continuarse este tipo de ejercicios. Los criterios para la inclusión de casos en este programa, con el visto bueno de la Consultoría Jurídica de la Secretaría de Relaciones Exteriores, son: mexicanos que ya se encuentren sentenciados a la pena de muerte; mexicanos cuyo proceso judicial pudiera derivar en esta pena; mexicanos en procesos judiciales o sentenciados, de quienes pueda presumirse inocencia; mexicanos a los que, por circunstancias especiales (retraso mental, historia personal de maltrato, menores de edad al momento de cometer el delito, etcétera), se les pueda conmutar la sentencia; mexicanos cuyo proceso judicial les resultó desfavorable por el deficiente desempeño de su abogado defensor.

También existe el programa de consulado móvil. Para nuestro país, particularmente en su relación con Estados Unidos, la protección cobra especial significado no sólo por el gran número de inmigrantes mexicanos que se encuentran en ese país, sino también por lo que implica: los innumerables casos que llegan a las oficinas consulares solicitando protección consular (en los ámbitos penal, civil, laboral). Este programa se ha instrumentado con la finalidad de llevar los servicios consulares a los connacionales que no pueden acudir a las instalaciones del

TEMAS DE MIGRACIÓN Y DERECHO

Consulado. Entonces, este programa de Consulado Móvil es una estrategia del gobierno mexicano hacia sus connacionales, en la que los consulados de México en Estados Unidos, proponen fechas y lugares dentro de su circunscripción para visitar a las comunidades de mexicanos.

El Operativo denominado Consulado Móvil, se refiere a los servicios prestados por una representación consular (Consulado General, Consulado de Carrera, Agencia Consular), en alguna población de su circunscripción, en dónde por motivos geográficos y de concentración de mexicanos sea necesario desplazarse por vía aérea o terrestre. La posibilidad de prestar todos los servicios consulares de defensa y de protección a los migrantes fuera de la oficina consular, pero dentro de la circunscripción de la representación, está contemplada en la Convención de Viena de 1963.

Este programa busca brindar los servicios consulares in situ con el fin de apoyar a los connacionales a adquirir la documentación que posteriormente pueden utilizar para regularizar su situación migratoria para trasladarse a México. Se ofrece asesoría a aquellos connacionales que presenten un caso de protección y para difundir las actividades del Programa de Comunidades Mexicanas en el Exterior, de ahí que, los Consulados Móviles se realizan los fines de semana, con el propósito de llevar de manera directa los servicios consulares, y en su caso detectar los problemas que enfrenta la población mexicana. Adicionalmente, en ocasiones, se organizan en el marco del Programa conferencias impartidas por especialistas en materia laboral, migratoria, de derechos humanos. Asimismo, se proporciona material de protección preventiva, de qué hacer y a dónde dirigirse en alguna circunstancia en que el connacional se encuentre en una situación difícil, información del Programa Paisano, entre otros.

III. Corresponsabilidad de los gobiernos locales de los migrantes a Estados Unidos, y su obligatoriedad de la defensa y colaboración extraterritorial a través de los Consulados.

El impulso a una diplomacia federativa no deberá concebirse como una limitación a la soberanía de Estados Unidos América para decidir sobre el control de sus fronteras, sino como una autolimitación de su soberanía para diseñar sus políticas de control de sus fronteras, sin que atenten contra los derechos humanos y laborales de nuestros paisanos, tal como se ha comprometido el gobierno de Estados Unidos en varios instrumentos internacionales. Por ello, ¿se podría crear una dependencia especializada federal (que aglutinara las ya existentes y se evite la dispersión de esfuerzos institucionales), para atender el fenómeno de forma integral? Hasta 1997, los ingresos por remesas que los migrantes enviaban desde Estados Unidos al país, ocupaban el tercer lugar entre las fuentes principales de divisas, pero ahora representan el segundo lugar, sólo superadas por las exportaciones petroleras,

aunque la sociedad civil mexicana y el gobierno mexicano han ignorado, cuando no despreciado, a los migrantes durante décadas.

La estrategia para alcanzar una buena coordinación entre la Cancillería mexicana, nuestros consulados en Estados Unidos y un impulso a atender los asuntos internacionales de los gobiernos locales, se debe estimar una dimensión objetiva y otra subjetiva. La objetiva consiste en la creación de oportunidades para hacer negocios, obtener capacitación para el empleo, obtener grados en niveles de educación superior, incrementar la creación de empleos permanentes y, mejorar los niveles de vida de las comunidades de origen de los migrantes internacionales.

La dimensión subjetiva se reflejaría en, una estrategia para ganar la confianza de los jóvenes y de sus familias a través de un programa gubernamental, con el propósito de proteger los derechos humanos y laborales de nuestros trabajadores migratorios en Estados Unidos.²⁰ Conjuntamente, esta dependencia que se propone englobaría una política de repatriación con un enfoque ciudadano. Esto conlleva la participación institucionalizada de ciudadanos a quienes se dirige esta acción gubernamental en la solución de un problema bilateral migratorio. Por ende, habría un padrón de migrantes con credencial de elector.

Indistintamente, las extensiones de la UNAM en varias ciudades de Estados Unidos (San Antonio, Chicago, Los Angeles), podrían coadyuvar como agentes del desarrollo económico, social y cultural a nivel individual, de sus familias y de sus comunidades de origen. Estas extensiones funcionarían como generadores de información útil para la vida, los intereses y los derechos de los y las migrantes; como generadores de programas de estudio en sus niveles básico, medio y superior, con el fin de proporcionar a nuestros paisanos mejores condiciones para el empleo en los Estados Unidos, por ejemplo, generar programas para la obtención de grados mediante convenios con Universidades públicas o privadas de los Estados Unidos, diseñados para responder a las necesidades e intereses de los y las migrantes. A la par, uno de los costos sociales de la migración es la separación familiar. Las extensiones de nuestra casa de estudios en Estados Unidos, podrían generar programas de asistencia familiar que procuraran la comunicación permanente de los

²⁰ Para asimilar de una mejor forma los móviles sociales, económicos, políticos y culturales, que originan la migración de países latinoamericanos (entre ellos México) a Estados Unidos, y cómo han avanzado especialmente los migrantes mexicanos en posicionamientos políticos, en su poder de compra y el envío de remesas a sus lugares de origen, ver a RAMOS, Jorge. *La Ola Latina*, ob.cit., pp. 247 y ss; DE LA TORRE MARTINEZ, Carlos. "Justicia social, democracia y derechos humanos en América Latina", en *El Mito del desarrollo y las transiciones a la democracia*. Coordinador: Luis T. Díaz Müller. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 2006, pp. 99; PALOMAR LEVER, Joaquina. "La influencia de los factores psicológicos en la movilidad social", en la revista *Comercio Exterior*. México. Febrero de 2006, vol. 56, núm. 2, pp. 89 y ss.

TEMAS DE MIGRACIÓN Y DERECHO

migrantes con sus familias; la asistencia para la resolución de problemas familiares; la asistencia a las necesidades e intereses de género de las migrantes; la asistencia a niños y niñas migrantes; la asistencia a otros familiares de los connacionales; el desarrollo de las comunidades de origen de los migrantes, como la generación de programas para incentivar el desarrollo económico de las comunidades de origen a partir del conocimiento de las experiencias de migración internacional de otros países que indican en términos generales que, el migrante desarrolla con mayor éxito sus capacidades empresariales en los lugares de destino de su inmigración, más que en sus lugares de origen.

El impulso al activismo internacional de los gobiernos locales en los terrenos político, económico, cultural, turístico y social, busca alentar el debate nacional sobre el potencial que la vinculación al exterior puede generar, así como fomentar la coordinación de acciones hacia el exterior con el apoyo de la red de consulados mexicanos acreditados en Estados Unidos de América, con la finalidad de enriquecer los procesos y generar una imagen de México coordinada, profesional y dinámica. Así, en la dinámica de actividades internacionales de las entidades federativas y municipios, debe diseñarse de una mejor forma una estrategia nacional de proyección exterior. Esto se debe en gran medida al desconocimiento de los gobiernos locales de las oportunidades de desarrollo que pueden encontrar en el exterior a través de los documentos internacionales que México ha signado sobre la materia consular, al englobar varias vertientes, como comercial, protección legal, cultural, etcétera. Es por ello que, uno de los objetivos es presentar a las autoridades locales, los diferentes ámbitos de acción y los beneficios de la actividad consular alrededor de varios instrumentos internacionales sobre la materia, así como las organizaciones mexicano-americanas y los clubes de oriundos.

La Diplomacia Federativa es hoy un elemento central en el diseño de la estrategia de política exterior del Estado mexicano, por medio del diseño de la política de vinculación al exterior en los ámbitos estatal y municipal en todo el país. De ahí la trascendencia de conocer el ejercicio de las funciones consulares a través de las oficinas o representaciones consulares.