

CAPÍTULO SEGUNDO

LA CORRESPONSABILIDAD DE LOS GOBIERNOS LOCALES DE LOS EMIGRANTES A LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA Y SU OBLIGATORIEDAD EN LA DEFENSA Y COLABORACIÓN EXTRATERRITORIAL A TRAVÉS DE LOS CONSULADOS

La política exterior mexicana es una cuestión seria y necesita de compromisos claros, precisos y sinceros, especialmente con los Estados Unidos de América. Debe atenderse una política de impulso al federalismo diplomático-consular y de hermandad con el exterior de nuestro país.¹³ En tal sentido 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 hacen frecuentemente los gobiernos locales con sus homólogos en el extranjero, entre los que se dan los acuerdos de hermanamiento y se estipulan las responsabilidades correspondientes de sus municipios y de sus estados.

En el ámbito del derecho consular, el término de “Estado receptor”¹⁴ se emplea de distinta forma, como “Estado que envía”, “Estado repre-

¹³ 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, véase Häberle, Peter, *Verdad y Estado constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, pp. 13, 35 y ss.

¹⁴ 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

sentado”, “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 acuerdo se perfecciona con el consentimiento del Estado receptor a la propuesta del Estado representado.¹⁵

Con esto, arribamos a conceptualizar 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 los 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.¹⁶ La Convención de Viena llega a determinar que un consulado general o un con-

misiones diplomáticas). En la práctica internacional y de los tratados consulares celebrados por México, se desprenden ciertos conceptos fundamentales del derecho consular. Las reflexiones que se plantean se basaron en buena medida en Vergottini, Giuseppe de, *op. cit.*, nota 10, pp. 60 y ss.; Carré de Malberg, Ricardo, *op. cit.*, nota 7, pp. 149 y ss.; Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, nota 7, pp. 193 y ss.; Ortiz Ahlf, Loretta, *op. cit.*, nota 3, pp. 321-518.

¹⁵ Sobre estos documentos internacionales y otros con aplicación en México, véase Pereznieto Castro, Leonel y Silva Silva, Jorge Alberto, *op. cit.*, nota 12, pp. 489 y ss.; Malpica de Lamadrid, Luis, *La influencia del derecho internacional en el derecho mexicano*, México, Noriega, 2002, pp. 97 y ss.

¹⁶ Los Estados 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 4 estipula 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 4o., 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. Los comentarios que se esbozan se fundamentaron en Trigueros Gaisman, Laura, “Costumbre internacional”, *op. cit.*, nota 2, p. 106; Gutiérrez Pantoja, Gabriel, *Teoría de las relaciones internacionales*, México, Oxford, 1997, pp. 99 y ss.; Fernández Arroyo, Diego, *Derecho internacional privado iberoamericano. Evolución y perspectivas*, México, Porrúa-Universidad Anáhuac del Sur, 2003, pp. 15 y ss.

sulado 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 con 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, ¿por qué es relevante para los gobiernos locales, entender lo planteado en la Convención de Viena, acerca de la organización y atribuciones de la institución consular y la asimilación de ella en el Estado receptor, como son los Estados Unidos de América? La relevancia de nuestra “caminata migratoria”¹⁷ comienza en el primer desplazamiento hacia el norte, con el fin de buscar trabajo en Estados Unidos, para 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 in-

¹⁷ 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 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. Tocante a los impactos sociojurídicos que implica el suceso migratorio de nuestro país a los Estados Unidos de América, véase Ruiz García, Laura, *El derecho migratorio en México*, Porrúa-Instituto Internacional del Derecho y del Estado, 2005, pp. 63 y ss.; González Morfín, Efraín, *Tesis y actitudes sociales*, México, Partido de Acción Nacional, 1991, pp. 35 y ss.; Silva Carreño, Jorge Armando, *Derecho migratorio mexicano*, México, Porrúa, 2004, pp. 60 y ss.

migrante 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 *habitus* 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.¹⁸

¹⁸ 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 en el 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 en un contexto globalizador, véase Dávila Aldás, Francisco R., *op. cit.*, nota 10, pp. 147 y ss.; Scheifler Amezaga, Xavier, *Historia del pensamiento económico*, México, Trillas, 2006, pp. 352 y ss.; Shugarts, David A., *Los secretos de la continuación del Código Da Vinci*, España, 2006, pp. 33 y

Lo expuesto 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 federal, es que se trata de un problema exógeno de naturaleza criminal al que corresponde una solución de tipo policiaco o militar. Aunque 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.¹⁹

ss.; Paternot, Jacques y Veraldi, Gabriel, *¿Está dios contra la economía? Carta a Juan Pablo II*, México, Planeta, 1992, pp. 11 y ss.

¹⁹ La persistencia de la migración irregular de México a los 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, Jalisco y Guanajuato son los estados con el mayor número de habitantes emigrando hacia Estados Unidos. Nuestra

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.²⁰ 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 que ha estado en guerra. En este sentido, no debe extrañarnos 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 septiembre de 2001, la revista *Time*²¹

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 cápita 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: 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; pero otro es tomar cualquier oportunidad que se presente que pueda resultar ser el factor determinante en su destino migratorio. También es relevante comprender la posición o visión de la consolidación hispana, aunque desde los Estados Unidos, como lo plantea Huntington, Samuel P., “El desafío hispano”, *Letras Libres*, México, año VI, núm. 64, abril de 2004, pp. 12 y ss., y en su obra *¿Quiénes somos?*, México, Paidós, 2004, pp. 25 y ss.

²⁰ Saul, Ben, “Rehaznos for Defining and Criminalizing Terrorismo in International Law”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, México, junio de 2006, pp. 419 y ss.

²¹ 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 se harán ajustes por parte del gobierno estadounidense, especialmente en la administración de Obama (2009-2013). Esas necesidades básicas que la geografía nos ha hecho compartir en ambos lados se harán ahora más concretas y 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 enten-

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 penetraciones mutuas de lo estadounidense hacia territorio mexicano y de lo mexicano hacia territorio estadounidense. Tal vez, esta región fronteriza ya no sea totalmente mexicana ni totalmente estadounidense. Cabe anotar que esto es mucho más popular en Estados Unidos que en México, pues no se ha prestado 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 consulados²² fue limitada

diminuto y replanteamiento de las relaciones bilaterales, como sociedad y entre 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 Fernández de Casadevante, Carlos y Quel, Francisco Javier (coords.), *Las Naciones Unidas y el derecho internacional*, España, Ariel, 1997, pp. 9 y ss.; Gutiérrez Pantoja, Gabriel, *op. cit.*, nota 16, pp. 99 y ss.

²² Es oportuno destacar que 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), los poderes de la Unión (el Legislativo y el Judicial), los gobiernos locales (especialmente las entidades federativas o estados, provincias, condados, municipios, etcétera, y frente a actores no estatales, como Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), grupos de interés (empresariales, sindicales, partidarios), empresas transnacionales, organismos y agencias internacionales. De tal forma, las 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 forme 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

a las relaciones normales de una representación diplomático-consular en el extranjero. Se celebraban en sus circunscripciones las fiestas patrias, a veces con enorme éxito. Siempre promovieron intercambios culturales, comercio en general y vínculos con las organizaciones latinas.

Por ello, podemos concebir un derecho consular 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 estatus de la oficina consular y al ejercicio de las funciones consulares. 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 y categoría deberán ser comunicados al Estado receptor con antelación para que éste 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 se encuentra en tal lugar. 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.²³

consulares son funcionarios públicos, puesto que el ejercicio de las funciones consulares es ejecutado por ellos. Para abordar las funciones consulares en el marco de las formas de gobierno, véase la obra de Cicerón, Marco Tulio, *Tratado de la República*, México, Porrúa, 2004, pp. 3 y ss., 41 y ss.; López-Bassols, Hermilo, *Derecho internacional público contemporáneo e instrumentos básicos*, México, Porrúa, 2003, pp. 141 y ss.

²³ 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. 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

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 vienés 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 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 sería extendida la patente firmada por el presidente de la República, refrendada por el secretario de Relaciones Exteriores, y a los empleados honorarios la patente era 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 lugar 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

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. Indagar en Ortiz Ahlf, Loretta, *op. cit.*, nota 3, pp. 321 y ss.

el nombre de *exequatur*,²⁴ independientemente de la forma que tenga. Es primordial precisar que el *exequatur* 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 secretarios, cancilleres o empleados. Igualmente, es apropiado señalar que la Convención Consular Mundial entiende por locales consulares a 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 al ejercicio de las funciones consulares.²⁵

²⁴ El *exequatur* 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 *exequatur*, 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, ese también será firmado por el ministro o societario de Estado homólogo. Al respecto, el *exequatur* está firmado por el presidente y refrendado por el secretario de Estado y porta el Gran Sello de los Estados Unidos. El *exequatur* 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 *exequatur*. Entonces, hasta que se otorgue el *exequatur*, 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 *exequatur* 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 el fin de indagar en la teleología de los deberes de los servidores públicos y correlacionarlos con los miembros del servicio exterior mexicano, véase a Cicerón, Marco Tulio, *Los oficios o los deberes. De la vejez. De la amistad*, México, Porrúa, 2006, pp. 76 y ss.; Staelens Guillot, Patrick, “*Exequatur*”, *Diccionario de Derecho Internacional*, *cit.*, nota 2, pp. 162 y 163.

²⁵ 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

I. LOS DERECHOS HUMANOS DE NUESTROS CONNACIONALES

Los abusos a los indocumentados mexicanos en los Estados Unidos de América son, entre otros, robos, asaltos, hostigamientos, abusos sexuales, homicidios, discriminación, deportaciones masivas, forzosos desmembramientos familiares, y ¡todo por conseguir trabajo! En los próximos años, los gobiernos locales mexicanos²⁶ deberán invertir más recursos en sus oriundos, perfeccionar bases de datos y tener oficinas especiales de atención en sus estados donde radican. 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 estadounidenses y de los consulados. Debe pensarse en el largo plazo, ¿cuál será la actitud en 20 o 30 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, regiones del país y 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 laboral de los migrantes que se origina en Estados Unidos

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. Para contextualizar el tema en el marco del derecho internacional, consultar a Ortiz Ahlf, Loretta, *op. cit.*, nota 3, pp. 411 y ss.

²⁶ Para profundizar en las cuestiones municipales, consúltese a Quintana Roldán, Carlos, *Derecho municipal*, México, Porrúa, 1998, pp. 45 y ss.

con una oferta de fuerza laboral que se genera en México, la relación causal entre la política económica de México y propiciar 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 integral²⁷ (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.

Entonces, los gobiernos locales pueden difundir en sus respectivas entidades federativas y municipios la forma en que los consulados mexicanos en los Estados Unidos ejercen la defensa de los derechos humanos de nuestros compatriotas allá. Por ejemplo, corresponde a las oficinas consulares²⁸ extender pasaportes de acuerdo con las disposiciones ju-

²⁷ 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 generar oportunidades para que los hijos de los hispanohablantes puedan reforzar y consolidar sus raíces y 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. Por tanto, es primordial 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, con una visión sociológica y de ética gubernamental de este tema, véase Mead, Margaret, *La antropología y el mundo contemporáneo*, trad. de Alfredo Llanos, Argentina, 1982, pp. 25 y ss.; Castro Melgarejo, Reynaldo, *Transparencia en el origen y destino de los recursos públicos desde los municipios, para consolidar la gobernabilidad democrática*, México, Luciana, 2001, pp. 10 y ss.; Spinoza, *Ética. Tratado teológico-político*. México, Porrúa, 2007, pp. 433 y ss.

²⁸ Los titulares de las oficinas consulares son 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, rendición de informes a la Secretaría

rídicas correspondientes; decretar a los extranjeros permisos de internación a México en los términos de la Ley General de Población, de su Reglamento y de otras disposiciones sobre la materia; visar pasaportes extranjeros de conformidad con la normatividad que al efecto emita la Secretaría, en coordinación con la Secretaría de Gobernación; llevar el registro de mexicanos residentes en su circunscripción y formular, 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); prescribir, en su circunscripción, declaratorias de nacionalidad mexicana por nacimiento previa autorización de la cancillería en cada caso; practicar las diligencias que encomienden las autoridades judiciales, administrativas o del trabajo cuando de conformidad con la legislación interna del país receptor no exista impedimento para ello, así como ejercer las demás funciones que 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 jurisdiccionales, notariales, civiles, penales, migratorios, turísticos, de inversión, entre otros. Así, habrá un encargado de áreas consulares de visas, matrículas, pasaportes, cartillas, notarial, registro civil y otras afines; una persona autori-

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 ende, es 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, CISAN-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, pp. 21 y ss.

zada de las áreas consulares de prensa, comercial, asuntos culturales, comunidades mexicanas, protección, recaudación, formas valoradas y otras afines, además de un comisionado 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 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, notariales²⁹ y demás que correspondan a la función consular. En este sentido, es cardinal interactuar con los funcionarios consulares, ya que dentro de sus múltiples funciones públicas,³⁰ 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 fun-

²⁹ Para correlacionar la evolución española y su influencia del derecho privado (civil, notarial, registral, etcétera) en las entidades federativas mexicanas, con su aplicación de forma extraestatal y su correlación a través de los consulados mexicanos en Estados Unidos, véase Andrés, Melquiades, *Historia de la mística de la edad de oro en España y América*, España, Biblioteca de Autores Cristianos, 1994, pp. 57 y ss.; Perezniato Castro, Leonel y Silva Silva, Jorge Alberto, *op. cit.*, nota 12, pp. 25 y ss.

³⁰ Respecto de los conceptos básicos que se involucran en la práctica consular mexicana, véase Trigueros Gaisman, Laura, "Nacionalidad"; Labariega V., Pedro, "Privilegios e inmunidades consulares"; Ruiz Sánchez, Lucia Irene, "Privilegios e inmunidades diplomáticas"; Staelens Guillot, Patrick, "Conflicto de jurisdicción" y "Conflicto de leyes"; Belair M. Claude, "Derecho extranjero", *Diccionario de Derecho Internacional*, *op. cit.*, nota 2, pp. 68-73, 124-126, 229-233, 275-276 y 278-280.

cionarios que actúen en su circunscripción. Las legalizaciones se harán tratándose de documentos originales o de copias certificadas expedidas por funcionarios o fedatarios autorizados legalmente. 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 da valor jurídico alguno a lo expresado en el mismo.

Tocante al 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 soliciten los tribunales mexicanos, el Ministerio Público y otras autoridades de la Federación, estados y municipios de la República.³¹ Además, servirán de conducto para hacer

³¹ 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 por el consulado, tiene la responsabilidad de proporcionar servicios de orientación y asesoría a los mexicanos que sean canalizados por el consulado, evaluar la viabilidad de llevar a juicio aquellos casos en los que los mexicanos hayan sufrido algún menoscabo de sus derechos, elaborar y, en su caso, presentar a las autoridades competentes las demandas, evidencias, promociones, documentos legales y medios de prueba que correspondan a la etapa procesal del caso, localizar y contratar peritos para que, en su carácter de expertos, elaboren los dictámenes y desahoguen las pruebas periciales necesarias para proteger los intereses de los connacionales, orientar y asesorar a las representaciones consulares en aquellos casos que lo ameriten, así como facilitar a los consulados la comprensión de los procesos judiciales. Para tener presente la aplicación y colaboración judicial, bajo el derecho internacional, véase Staelens Gui-

llegar a las autoridades competentes extranjeras las cartas rogatorias, exhortos y demás actuaciones que dirijan las autoridades mexicanas, siguiendo las 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.

También se ofrece 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 connacionales detenidos en centros de detención penal, ayuda económica directa a mexicanos en situación de indigencia, asesoría legal en materia migratoria, penal, laboral y civil, recuperación de salarios, indemnizaciones laborales, abusos en contra de menores, compensación para víctimas de crímenes violentos, indemnización por lesiones, negligencia médica, pensiones alimenticias, sustracción de menores, procesos de adopción de menores, procesos de patria potestad de menores, sucesiones, presunciones de nacionalidad, localización de personas y recuperación de pertenencias.³² 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 jurídica, o bien, asuman la representación gratuita de los connacionales y/o coadyuven en el desarrollo de sus procesos legales. Uno de los elementos fundamentales de este programa lo constituye la prestación de orientación y asesoría legal gratuita a los mexicanos

Ilot, Patrick, “Conflicto de jurisdicción” y “Conflicto de leyes”, *Diccionario de Derecho Internacional*, cit., nota 2, pp. 68-73.

³² Es interesante analizar cómo los tópicos del derecho civil se involucran en las actividades consulares, y es ahí donde se combina con el derecho internacional público y privado, e inclusive con los sistemas jurídicos comparados. Al respecto, véase a Sirvent Gutiérrez, Consuelo, *Sistemas jurídicos contemporáneos*, México, Porrúa, 2002, pp. 1 y ss.; Pereznieto Castro, Leonel y Silva Silva, Jorge Alberto, *op. cit.*, nota 12, pp. 41 y ss.; Margadant, Guillermo F., *Los sistemas jurídicos contemporáneos*, México, UNAM, Facultad de Derecho, 1996, pp. 3 y ss.

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 prestigio entre la comunidad, ser eficientes en su desempeño profesional y haber mostrado marcado interés por nuestro país y por la defensa de nuestros connacionales; los consulados canalizan a los abogados, despachos y/u organizaciones aquellos casos que se ajusten a los criterios de 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.

Ahora bien, ¿por qué debemos otorgar la respectiva importancia a los consulados mexicanos en el exterior? Como resultado de la creciente interdependencia en el sistema internacional, hay una diversificación en los temas de la agenda de política exterior, combinando los tópicos 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. Ello en razón de que, 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 son los Estados Unidos, considerados el país más poderoso del mundo. Asimismo, se erigió una polaridad a fines del siglo XX, entre cuatro

países en el área económica, al emerger un balance de poder económico entre Estados Unidos, la Unión Europea, Japón y China.

De igual forma pero en el ámbito cultural, ha florecido una multipolaridad para inicios del siglo XXI, puesto que cada vez más las diferencias entre culturas o civilizaciones tienen mayor interacción y, por ende, relevancia en el funcionamiento del sistema internacional. De ahí 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 México, a fin de proporcionarles elementos teórico-prácticos para el mejor manejo de los casos de pena de muerte.³³

También existe el programa de “Consulado móvil”. Para nuestro país, en especial los gobiernos locales 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 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.

³³ 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 pueda conmutar la sentencia; mexicanos cuyo proceso judicial les resultó desfavorable por el deficiente desempeño de su abogado defensor. Acerca de las probanzas y la cooperación internacional procesal, véase Pereznieto Castro, Leonel y Silva Silva, Jorge Alberto, *op. cit.*, nota 12, pp. 329 y ss.

El operativo denominado “Consulado móvil”, se refiere a los servicios prestados por una representación consular, en alguna población de su circunscripción, en donde 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 1963³⁴ y la Convención Consular entre México y Estados Unidos sobre Relaciones Consulares.

Este programa ofrece los servicios consulares *in situ*, con el fin de apoyar a nuestros compatriotas a adquirir la documentación que posteriormente puedan utilizar para regularizar su situación migratoria en su traslado 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, 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 coterráneo se encuentre en una situación difícil (información del Programa Paisano, entre otros).

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 en una dimensión objetiva y otra subjetiva. La objetiva consiste en la creación de oportunidades para hacer negocios, obtener capacitación para el empleo; 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

³⁴ Ortiz Ahlf, Loretta, *op. cit.*, nota 3, pp. 321 y ss.

migratorios en Estados Unidos.³⁵ Conjuntamente, esta dependencia que se propone englobaría una política de repatriación con un enfoque ciudadano, lo cual 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.

La coadyuvancia de las extensiones de la Universidad Nacional Autónoma de México en los Estados Unidos de América

Hoy día, se ha generado un aumento exponencial en el número y naturaleza de actores con incidencia en asuntos internacionales. Aun cuando los Estados nacionales siguen siendo los actores centrales en el campo internacional, otros actores, como los demás órdenes de gobierno, las organizaciones internacionales, las empresas transnacionales, las ONG's, los grupos empresariales, los sindicatos, los partidos políticos y las universidades, como la UNAM, han adquirido mayor relevancia en la arena internacional. De ahí que en los últimos años el *incremento en la actividad internacional* se haya hecho patente en las siguientes áreas: esta-

³⁵ 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. Por ello, debemos 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 los migrantes mexicanos en posicionamientos políticos, en su poder de compra y el envío de remesas a sus lugares de origen. En consecuencia, 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 un apoyo en el fortalecimiento de 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 evitara la dispersión de esfuerzos institucionales), para atender el fenómeno de forma integral? Véase Torre Martínez, Carlos de la, “Justicia social, democracia y derechos humanos en América Latina”, en Díaz Müller, Luis T. (coord.), *El mito del desarrollo y las transiciones a la democracia*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, p. 99; Palomar Lever, Joaquina, “La influencia de los factores psicológicos en la movilidad social”, *Comercio Exterior*, México, vol. 56, núm. 2, febrero de 2006, pp. 89 y ss.

blecimiento de oficinas de representación de los estados en capitales o ciudades de otros países, organización de viajes altamente publicitados de los ejecutivos estatales y ediles municipales a otros países, envío de misiones de funcionarios locales al exterior, organización de ferias internacionales para los productos locales a nivel estatal y externo, profundización de las relaciones entre entidades federativas en el ámbito regional (específicamente en los estados fronterizos) y participación de funcionarios locales en los trabajos de reuniones u organismos internacionales. Asimismo, las extensiones de la UNAM en varias ciudades de Estados Unidos (San Antonio, Chicago, Los Ángeles), están interviniendo como agentes del desarrollo económico, social y cultural a nivel individual, de sus familias y comunidades de origen.

Las referidas extensiones pueden contribuir en una estrategia gubernamental con gran espíritu federalista que permita a largo plazo una cooperación en la política exterior mexicana. Esto conlleva vincular a nuestros oriundos y a sus descendientes con sus estados de origen en México, no sólo por las inversiones que realizan en sus pueblos, sino también por la imagen que dejan en sus hijos y nietos, por la consolidación de su identidad cultural. Aquí el papel primigenio lo juegan los gobiernos estatales y municipales de México, con su actitud y sus programas de vinculación. Diez estados concentran al mayor número de oriundos: Jalisco, Michoacán, Guanajuato, San Luis Potosí, Zacatecas, Guerrero, Puebla, Oaxaca, Durango e Hidalgo.

Las extensiones universitarias de la UNAM (en coordinación con los gobiernos locales), funcionarían como productores de información útil para la vida, los intereses y los derechos de los y las migrantes; como autores 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, forjar 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 máxima casa de estudios en Estados Unidos (Chicago, Los Ángeles y San Antonio), podrán diseñar programas de asistencia familiar que procuren la comunicación permanente de los 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.

En efecto, en la dinámica de actividades internacionales de las entidades federativas y municipios, las extensiones de la UNAM están en posibilidades de contribuir en el diseño de una mejor estrategia nacional de proyección exterior. Esto se debe en gran medida a que los gobiernos locales dispongan de oportunidades de desarrollo que pueden encontrar en el extranjero con apoyo en 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 las referidas extensiones universitarias cooperan con las autoridades locales en los diferentes ámbitos de acción y los beneficios de la actividad consular alrededor de varios instrumentos internacionales sobre la materia, así como las organizaciones mexicoamericanas y los clubes de oriundos.

De este modo, en términos de la dinámica internacional de nuestros gobiernos locales, deben impulsarse los referidos acuerdos hacia Estados Unidos, en razón de la gran cantidad de mexicanos radicados allá, por lo que debe aprovecharse muy bien la figura de las inmunidades de las oficinas consulares,³⁶ la inviolabilidad de los locales consulares y de la

³⁶ El monto de las remesas que mandan los mexicanos que trabajan en Estados Unidos se ha convertido (aun con la crisis económica mexicana de 2009), en uno de los factores de mayor importancia para mejorar las condiciones de marginación de las poblaciones de los municipios con más alto índice de migración en el país. Esto, por supuesto, se debe tanto a cuestiones culturales o a una ausencia en la restructuración del Estado mexicano, sea en el proyecto económico o en las instituciones constitucionales en sus tres ámbitos de gobierno, federal, estatal y municipal. Si el combate a la pobreza y la marginación es uno de los objetivos más importantes de los programas gubernamentales federales y estatales, ¿por qué no se hace del fenómeno migratorio un punto central de los mismos? Ello no es nada fácil, ya que es producto de lo ajeno que las clases medias y altas del país, junto con nuestros políticos, se han mantenido respecto de los migrantes que van a trabajar a Estados Unidos. Por ello es importante incluir asesorías para la generación de áreas administrativas en gobiernos estatales y municipales que se dediquen a

residencia del jefe de la propia oficina, por lo que en ningún caso podrán las autoridades locales entrar en ellos, como ha especificado la Convención de Viena. Así, las autoridades del Estado receptor no podrán penetrar en la parte de los locales consulares que se utilice exclusivamente para el trabajo de la oficina consular. Esta inviolabilidad no es absoluta, pues con el consentimiento del jefe de la oficina, de la persona que éste designe o con el del jefe de la misión diplomática del Estado que envía, las autoridades del país anfitrión sí podrán ingresar.

II. LOS TRATADOS INTERNACIONALES SUSCRITOS POR MÉXICO EN MATERIA CONSULAR Y SU VALOR PARA LOS GOBIERNOS LOCALES

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 fuera de nuestro país con el apoyo de la red de consulados mexicanos acreditados en los Estados Unidos de América, con la finalidad de enriquecer los procesos y generar una imagen de México coordinada, profesional y dinámica. Consecuentemente, es relevante recordar el artículo 133 de nuestra Constitución Política,³⁷ puesto que los tratados que celebre el presidente

sus asuntos internacionales; a la promoción de mecanismos que alienten la participación ciudadana y al desarrollo de proyectos de cooperación a nivel descentralizado, con los que pretendemos dar continuidad e imprimir el profesionalismo requerido a la vinculación internacional. En el escenario globalizador económico vigente, se trata de promover estos enlaces de cooperación internacional por parte de los estados y municipios mexicanos con sus homólogos en el extranjero. En este contexto, la Ley de Celebración de Tratados de 1992, contempla lineamientos para ordenar los convenios internacionales establecidos y en donde quedaron integrados los acuerdos de colaboración para estrechar vínculos de hermandad y apoyo en distintos rubros, en un escenario internacional en el que imperan las desigualdades de todo tipo. Véase Labariega V., Pedro, “Privilegios e inmunidades consulares”; Ruiz Sánchez, Lucía Irene, “Privilegios e inmunidades diplomáticas”, *Diccionario de Derecho Internacional*, cit., nota 2, pp. 275-277; Montenegro, Walter, *Introducción a las doctrinas económicas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988, pp. 275 y ss.

³⁷ Nuestros gobiernos federal, estatales y municipales deben proteger y hacer respetar al hombre que emigra, porque la dignidad humana y nacional así lo exige, según el derecho internacional. Véase Walss Auriolos, Rodolfo, *Los tratados internacionales y su*

de la República, con aprobación del Senado, y que estén de acuerdo con la propia Constitución, serán parte del orden jurídico nacional. Se considera, además, que un Estado no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado.

Así, los jueces de cada entidad federativa se ajustarán a los mismos a pesar de las disposiciones que en contrario pudiera haber en las leyes locales. Se trata del ámbito territorial de aplicación de los instrumentos jurídicos internacionales, toda vez que son celebradas por Estados, su validez se extiende a todo el territorio del Estado contratante como en el caso de México, en que el precepto 42 constitucional especifica cuáles son las partes integrantes del territorio nacional.³⁸

La diplomacia federativa es hoy un elemento central en la construcción de la estrategia de política exterior del Estado mexicano, por medio del diseño de una 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. Éstas sólo pueden hacerse en aquellas partes del territorio nacional en donde los Estados, en acuerdo, determinen su distrito o circunscripción. Justamente, México ha celebrado tratados en materia consular y, por consiguiente, se ha obligado a su observancia. Entonces, no dejamos de mencionar que México suscribió durante el siglo pasado múltiples tratados de amistad, navegación y comercio en los que se incluyen algunas cláusulas consulares.

regulación jurídica en el derecho internacional y el derecho mexicano, México, Porrúa, 2001, pp. 109 y ss.

³⁸ Tocante al gran tema de los tratados internacionales, véase Villarreal, Lucinda, *TLC. Las reformas legislativas para el libre comercio*, México, PAC, 1998, pp. 1 y ss.; Guerrero Verdejo, Sergio, *El derecho de los extranjeros en el derecho internacional privado mexicano*, México, UNAM, 1998, pp. 17 y ss.; Malpica de Lamadrid, Luis, *op. cit.*, nota 15, pp. 69-76; Alexy, Robert, "Teoría del discurso y derechos constitucionales", en Vázquez, Rodolfo y Zimmerling, Ruth (coords.), *Cátedra Garzón Valdés 2004*, México, Fontamara, 2005, pp. 47 y ss.; Vázquez, Mario, *Emigración sin confusión*, México, Grupo Editorial Norma, 1999, pp. 1 y ss.; Pereznieto Castro, Leonel y Silva Silva, Jorge Alberto, *op. cit.*, nota 12, pp. 21 y ss., 489-727; Salazar, Ana María, *Las guerras que vienen*, México, Nuevo Siglo-Aguilar, 2003, pp. 79 y ss.

Las convenciones multilaterales que México ha pactado son: a) la Convención sobre Agentes Consulares,³⁹ firmada el 20 de febrero de 1928 en La Habana, Cuba, aprobada por la Cámara de Senadores el 23 de octubre del siguiente año y depositado el instrumento de ratificación ante la Unión Panamericana en Washington, D. C., del 26 de diciembre de 1929, y b) la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, firmada en dicha ciudad el 7 de octubre de 1963, con una reserva, aproba-

³⁹ La Convención sobre Agentes Consulares se adoptó en la Sexta Conferencia Panamericana y es la primera Convención Consular que México celebró y en la misma se toma como objeto central al agente consular, es decir, a la persona física enviada con dicho carácter a otro Estado; respecto a la Convención multilateral de Viena sobre Relaciones Consulares, supera el concepto personalista del cónsul para referirse a las relaciones consulares como una manera de entendimiento y de amistad entre Estados, dando relevancia a la institución denominada oficina consular. En esta Convención ya no se habla de un agente consular como ejecutor de las funciones consulares, sino del pequeño organismo oficina consular que ejerce la representatividad en el país receptor. Los países firmantes de la Convención de La Habana, son: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos de América, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela; con excepción de Argentina, Bolivia, Costa Rica, Guatemala y Venezuela, que no la ratificaron, está vigente entre el resto de firmantes. Esta Convención, además de demostrar la inquietud jurídica internacional que existe en América, se anticipó por más de tres décadas a la Convención de Viena. En su artículo 24 se previene que la misma no evita los compromisos consulares adquiridos por los Estados contratantes con anterioridad a la fecha de su entrada en vigor. La Convención de Viena ha considerado como parte a casi la totalidad de Estados en el mundo. Entonces, los países obligados con la convención consular mundial son los siguientes: Alemania Federal, Argelia, Alto Volta, Argentina, Australia, Austria, Bahamas, Bélgica, Bengala (Bangladesh), Benin, Birmania, Bolivia, Brasil, Cabo Verde, Camerún, Canadá, Colombia, Corea del Sur, Costa Rica, Cuba, Checoslovaquia, Chile, China Popular, China Nacionalista, Chipre, Dinamarca, Dominicana, Djibuti, Ecuador, Egipto, El Salvador, Emiratos Árabes, España, Estados Unidos de América, Etiopía, Fidji, Filipinas, Finlandia, Francia, Gabón, Ghana, Gran Bretaña, Grecia, Guatemala, Guinea Ecuatorial, Guyana, Haití, Honduras, India, Irán, Irak, Irlanda, Islandia, Italia, Jamaica, Jordania, Kenia, Kuwait, Laos, Lesotho, Líbano, Liechtenstein, Luxemburgo, Madagascar, Malí, Malawi, Marruecos, Mauricio, México, Nepal, Nicaragua, Níger, Nigeria, Noruega, Nueva Zelanda, Omán, Pakistán, Panamá, Papua Nueva Guinea, Paraguay, Perú, Polonia, Portugal, Rumania, Ruanda, Santa Sede, Senegal, Seychelles, Siria, Somalia, Suecia, Suiza, Surinam, Tanzania, Tonga, Trinidad y Tobago, Túnez, Turquía, Uruguay, Venezuela, Viet Nam, Yugoslavia y Zaire. La han firmado pero no han presentado el documento de ratificación los siguientes: Congo, Costa de Marfil, República Centro-Africana, Israel y Liberia. Para contextualizar esto en el ámbito internacional, véase Ortiz Ahlf, Loretta, *op. cit.*, nota 3, pp. 411 y ss.

da por el Senado, el 24 de diciembre de 1964 y publicado su decreto de promulgación en el *Diario Oficial de la Federación* del 11 de septiembre de 1968. Entonces, México y algunos Estados del continente americano son parte en ambos tratados multilaterales. Sin embargo, el artículo 73, fracción I de la Convención de Viena, determinó que las disposiciones de dicha Convención no afectarían a otros acuerdos internacionales en vigor entre las partes firmantes, y aún más, en la fracción II del artículo citado se previó que la Convención de Viena no impide que los Estados en lo futuro concierten acuerdos internacionales que confirmen, complementen, extiendan o amplíen sus disposiciones.

Ahora bien, los métodos previstos para terminar los efectos de un tratado internacional no prevén el caso de la novación, siendo usual la denuncia o el acuerdo de terminación, por lo que la Convención de Agentes Consulares de La Habana de 1928 no está afectada por la Convención de Viena, ni ésta tampoco afecta los tratados bilaterales que México había celebrado anticipándola. En resumen, la Convención de La Habana rige para el futuro, a partir de 1928, afectando a los tratados posteriores, pero no a los anteriores, e igual sistema sigue la Convención Consular Mundial; por lo que entre los países partes en la Convención Consular Panamericana y partes también en la de Viena, rige la de La Habana, y en lo que no afecte a ésta rige complementariamente la de Viena.

Respecto las convenciones bilaterales que México ha celebrado y están vigor, son las siguiente:

a) La Convención Consular con Panamá, firmada en la ciudad de México el 19 de julio de 1928, aprobada por la Cámara de Senadores el 7 de diciembre del mismo año, y promulgada el 25 de abril de 1930, después del canje de ratificaciones hecho el 12 de abril de este último año. Esta Convención, de acuerdo con el artículo XVIII, empezó a regular a partir de la fecha del cambio de ratificaciones y permanecerá en vigor hasta un año después que cualquiera de los Estados miembros dé aviso al otro de sus deseos de terminarla.

b) La Convención Consular con los Estados Unidos de América, firmada el 12 de agosto de 1942, aprobada por el Senado el 16 de febrero de 1943 y efectuado el canje de ratificaciones en la ciudad de México el 1o. de julio de 1943. De conformidad con su artículo XIV, esta Convención entró en vigor 30 días después del canje de instrumentos de ratifi-

cación y tuvo originalmente validez por un periodo de cinco años, pero sigue y continuará en vigor hasta seis meses después de la fecha en que cualquiera de las partes contratantes notifique a la otra su intención de terminarla, y

c) La Convención Consular con el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte y de sus otros Reinos y Territorios, firmada el 20 de marzo de 1954 en la ciudad de México; su promulgación se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* del 19 de junio de 1955. Esta Convención inició su vigencia 30 días después de la fecha de canje de los instrumentos de ratificación, es decir, el 2 de abril de 1955 y hasta seis meses después de la fecha en que una de las altas partes contratantes dé, a la otra, aviso de expiración, de conformidad con su artículo 38.

Igualmente, el gobierno federal mexicano ha celebrado acuerdos ejecutivos, mediante canjes de notas, los que de ningún modo tienen la fuerza de un tratado y obligan únicamente a aquél y no a los particulares ni a las entidades federativas, como tampoco a los poderes Legislativo y Judicial. Tales acuerdos o convenios ejecutivos son:

a) El acuerdo con Brasil, concertado a través del canje de notas brasileña y mexicana, fechadas el 6 y el 25 de noviembre de 1950, respectivamente, mediante el cual se permite el ejercicio conjunto de funciones diplomáticas y consulares a algunos secretarios de embajada, sin perder la categoría diplomática, con expedición de carta patente y otorgamiento de *exequatur* y con circunscripción en el Distrito Federal, en México y en Río de Janeiro por el territorio del Brasil. Actualmente, con el establecimiento de las misiones diplomáticas en Brasilia, el acuerdo debe entenderse modificado para tener como distrito consular dicha ciudad. Con este país nos liga la Convención de La Habana, por lo que el acuerdo es un complemento, a nivel ejecutivo de ésta, y

b) El Entendimiento sobre Funciones Consulares con el Gobierno de Canadá, efectuado por canje de notas en Ottawa el 2 de abril de 1973 y, a propuesta del gobierno canadiense, refleja el deseo de asegurar o mejorar la protección que sobre sus nacionales ejercen los cónsules canadienses en México, ya que fundamentalmente trata sobre casos de arresto, prisión, detención o sujeción a procesos de nacionales del Estado acreditante y de las facilidades de comunicación con sus funcionarios consulares y de éstos con aquéllos, el derecho de visita a los nacionales y el compro-

miso de las autoridades del Estado receptor o anfitrión de informar sobre la detención de algún nacional del Estado que envía. Estas situaciones ya están previstas en los artículos 35 y 36 de la Convención Consular de Viena, aplicable a México y Canadá. El objetivo canadiense era reforzar el ejercicio de este tipo de funciones consulares.

En este contexto, ¿cuánto se tuvo que invertir para producir las exportaciones de petróleo y de manufacturas, en comparación con lo que se tuvo que invertir para producir a los migrantes que enviaron los más de veinte mil millones de dólares en años recientes? Si se compara la rentabilidad de las exportaciones como fuentes de divisas, tendríamos que llegar a la triste conclusión de que la exportación más rentable que hace el Estado mexicano es la de nuestra propia gente y, además, que no se devalúa. Precisamente es en lo que menos invierte nuestro Estado constitucional, comparativamente con el petróleo y las manufacturas o en infraestructura para el turismo.⁴⁰

⁴⁰ Durante los últimos años, con el apoyo de los doctores Diego Valadés, Héctor Fix-Fierro y Juan Vega Gómez, el autor ha tenido la oportunidad de desarrollar investigaciones de campo en las comunidades de origen mexicano en los Estados Unidos de América y, a su vez, estrechar contactos con líderes empresariales, sociales y presidentes municipales del Estado de México, con gran flujo migratorio al referido país, por lo que hay bastantes temas del derecho internacional que se involucran con el derecho constitucional estatal, es decir, con las funciones de los gobiernos locales. Es interesante ver cómo los gobiernos municipales han ganado terreno en la atención a sus asuntos internacionales, especialmente los ayuntamientos que cuentan con gran número de migrantes, y que marchan en su mayoría a los Estados Unidos de América. Un ejemplo de ello son los municipios de Tejupilco, Tenancingo y Tonicato, en el Estado de México, inclusive, este último cuenta con un club de oriundos muy importante en Waukegan, Illinois, así como los eventos culturales y sociales que emprende, como la excursión de los abuelitos de Tonicato para visitar a sus familiares en la ciudad de Chicago, evento publicitado en el diario *Hoy* del 5 de enero de 2006, de esta misma ciudad, y otra serie de eventos entre Tonicato y con sus migrantes en Estados Unidos, según se dan a conocer en su *Gaceta Municipal*, periódico oficial del ayuntamiento, de abril de 2005.