

## CAPÍTULO SÉPTIMO

### LOS GOBIERNOS LOCALES, LAS OFICINAS DE ENLACE CON LA CANCELLERÍA Y LOS INSTRUMENTOS DE COOPERACIÓN LOCAL

Sólo las naciones soberanas pueden establecer y aplicar sus propias normas, pero no se justifica la violación a los derechos humanos de los migrantes.

Desde las políticas públicas<sup>224</sup> es necesario impulsar proyectos y programas innovadores que vinculen, atraigan y retengan a un porcentaje cada vez mayor de hombres y mujeres mexicanos que viven en nuestro país vecino norteño. Asimismo, los gobiernos locales deben difundir en sus respectivos territorios que los compatriotas que se van a Estados Unidos cuentan con derechos que pueden hacerse valer a través de las autoridades consulares en dicho país. Esos derechos se encuentran en: la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, hecha en la capital de Austria el 22 de abril de 1963; la Convención Consular entre México y Estados Unidos de América, suscrita en la ciudad de México el 12 de agosto de 1942, así como el Memorando de Entendimiento sobre Protección Consular de Nacionales de México y Estados Unidos de América, del 7 de mayo de 1996.

Estos últimos documentos internacionales entre México y Estados Unidos describen las funciones consulares y reconocen como una primera atribución del agente consular, la protección en el Estado receptor de los intereses de los nacionales del Estado que los envía, como las gestiones para asegurar su representación ante los tribunales y otras autoridades del Estado receptor, a fin de que se adopten las medidas provi-

<sup>224</sup> Para ahondar en las políticas públicas y resaltar el tópico de la educación de la comunidad y una mejor materialización de las mismas, véase Martínez de Pisón, José, *Políticas de bienestar. Un estudio sobre los derechos sociales*, España, Tecnos-Universidad de La Rioja, 1998, pp. 23 y ss.; Ponce, Aníbal, *Educación y lucha de clases*, México, Editores Mexicanos Unidos, 2001, pp. 221 y ss.

sionales para la preservación de los derechos e intereses de ellos, cuando por alguna causa no puedan defenderse oportunamente, a menos de que el detenido rehúse a la protección consular. Así, se prevé una libertad de los funcionarios consulares para comunicarse con los nacionales del Estado que los envía y la de éste para comunicarse con esos funcionarios. Si el interesado lo solicita, las autoridades del Estado receptor notificarán a la oficina consular competente, sin retraso alguno, sobre toda detención de un nacional del Estado que envía y permitir la correspondencia entre ellos. Se considera una obligación de las autoridades del Estado receptor informar sin demora a la persona detenida sobre los derechos que se le reconocen en esa disposición. Además, las autoridades migratorias tienen el deber de notificar a todo detenido sobre sus derechos y opciones legales, incluido el derecho a establecer contacto con su representante consular y facilitar esa comunicación.

La Carta de las Naciones Unidas (suscrita en San Francisco, Estados Unidos de América, el 6 de junio de 1945, en vigor desde el 24 de octubre del mismo año, y publicada en el *Diario Oficial* del 17 de octubre de ese año), contiene los lineamientos de cobertura general para la interpretación de toda fuente del derecho internacional. Reafirma la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres de las naciones grandes y pequeñas. Igualmente, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU tiene un indudable valor jurídico al reconocer que toda persona tiene el derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes,<sup>225</sup> que la amparen contra actos que violen sus derechos esenciales reconocidos por la Constitución o por la

<sup>225</sup> La Convención de las Naciones Unidas de 1948 contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, ordena que toda persona detenida tiene el derecho de comunicarse con el representante del Estado del que es nacional. A la par, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, estipula en su numeral 8o. las garantías judiciales sobre los derechos de todo detenido; aunque no se mencione el derecho a la protección consular, está implícita en el derecho de ser informado respecto de esa opción. También está el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, del cual son parte México y Estados Unidos, al reconocer que las formalidades esenciales del procedimiento (*due process of law*) son un derecho derivado de la dignidad inherente de la persona. Sobre los retos que enfrenta la Organización de las Naciones Unidas en el siglo XXI, véase Gómez-Robledo Verduzco, Alonso, “Organización de las Naciones Unidas”, *Diccionario de Derecho Internacional Público*, cit., pp. 256-258.

legislación secundaria. En los Estados Unidos de América los tratados internacionales que lo vinculan son obligatorios.

#### I. EL ROL DE LOS MUNICIPIOS EN LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL A TRAVÉS DE LOS ACUERDOS DE HERMANAMIENTO COMO INSTRUMENTOS DE COOPERACIÓN A NIVEL LOCAL

En la realidad política mexicana, particularmente antes de 1997, existía una enorme asimetría de poder entre las tres ramas del gobierno y entre los órdenes de gobierno. El gran poder del Ejecutivo federal y su control sobre el Legislativo y Judicial y sobre los gobiernos estatales pueden entenderse analizando la relación entre dos actores centrales dentro del *sistema político*: el presidente y el partido hegemónico, el PRI. En un sistema presidencial, el poder del Ejecutivo depende de cuatro factores: los poderes constitucionales del presidente, la fuerza del partido del presidente dentro del Congreso, el grado de disciplina impuesta por los líderes partidarios a los miembros del partido y la competencia que enfrenta el presidente por parte de rivales dentro de su mismo partido. Desde su fundación en 1929 hasta 1997, el PRI obtuvo la mayoría y en ocasiones con más del 90% de los escaños en ambas cámaras del Congreso.

A partir de mediados de los años treinta, el presidente se convirtió en el líder de facto del partido. Esto, combinado con el hecho de que no ha existido reelección consecutiva en el Congreso y ningún tipo de reelección en la Presidencia desde esos tiempos, y que el partido le ha delegado al presidente el poder para designar a su sucesor, controlar nominaciones clave dentro del partido y nombrar a los ministros de la Suprema Corte, generó una supremacía del Ejecutivo sobre el Congreso y el Poder Judicial, así como sobre los poderes estatales. Este último poder era ejercido a través de la nominación de los candidatos del partido a los gobiernos estatales y, en algunos casos, su remoción del poder mediante mecanismos constitucionales a través del Senado controlado por el PRI o mediante renuncias negociadas. Por lo tanto, el presidente poseía extensos poderes constitucionales, particularmente en materia de política exterior, y grandes poderes informales, porque era el líder prácticamente indiscutible de un partido altamente disciplinado que mantuvo, de manera ininterrumpida hasta 1997, la mayoría absoluta en ambas cámaras del

Congreso por más de 60 años, y que controlaba las nominaciones de los ministros de la Suprema Corte y de numerosos funcionarios estatales, entre ellos los gobernadores.

Lo desplegado permitió al presidente imponer sus preferencias de política pública la mayor parte del tiempo, dado que las otras dos ramas del gobierno y los gobiernos estatales y municipales estaban bajo su control indirecto y, por lo tanto, apoyando sus políticas, particularmente en el área de política exterior. Sin embargo, en caso de que el presidente perdiera la mayoría en las cámaras o dejara de ser el líder indiscutible dentro de su partido, o éste empezara a actuar de manera indisciplinada, el presidente perdería sus poderes extraconstitucionales, manteniendo únicamente los establecidos en la carta magna, como sucedió en el año 2000. Por ende, el incentivo pronto incrementó a gobiernos estatales y municipales en nuestro país,<sup>226</sup> buscando interactuar con contrapartes susceptibles de absorber y otorgar experiencias innovadoras de gestión

<sup>226</sup> En esta intensa dinámica de actividades internacionales de las entidades federativas, no se encuentran vinculadas a una estrategia nacional de proyección exterior. Esto se debe en gran medida al desconocimiento de las entidades federativas de las oportunidades de desarrollo que pueden encontrar en el exterior. 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 temas, así como las organizaciones mexicoamericanas 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. Este 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 los Estados Unidos de América, con la finalidad de enriquecer los procesos y generar una imagen de México coordinada, profesional y dinámica; todo esto con el apoyo de las técnicas de mercadotecnia política aplicada a los gobiernos en funciones. Por ejemplo, los acuerdos de hermanamiento exploraban la promoción del entendimiento entre pueblos y culturas a través de visitas mutuas, convivencias y reconocimientos con activa participación de la sociedad civil, y abrían paso a la institucionalización de un tipo de apoyo entre entidades locales, que se bautizó como “cooperación descentralizada”. Con el paso del tiempo y agotado el fenómeno social de la posguerra, los hermanamientos experimentaron cambios de naturaleza que fueron cimentando la cooperación entre ciudades en otros campos de acción local. Véase Fernández Collado, Carlos *et al.*, *Marketing político e imagen de gobierno en funciones*, México, McGraw-Hill, 2003, pp. 95 y ss.; Ries, Al y Trout, Jack, *Las 22 leyes inmutables del marketing*, México, McGraw-Hill, 2003, pp. 1 y ss.; Fabre, Jorge *et al.*, *¿Hacia dónde vamos?*, México, Diana-Fundación México Unido, 2004, pp. 17 y ss.

gubernamental, cultural, educativa, tecnológica y científica. Estos gobiernos locales pronto reposicionaron su campo de acción y comenzaron a fungir como elementos idóneos de la cooperación internacional, al ser la estructura esencial para el contacto con los ciudadanos, sus organismos y ejercicio económico y político.

En esta tendencia, las figuras que posibilitaran el actuar internacional de los estados y municipios revitalizó la idea del movimiento de *sister cities* o “ciudades hermanas”. 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. Las ciudades fronterizas buscan vincularse, por factores estratégicos, con sus contrapartes geográficas con Estados Unidos. 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. Dicha participación puede entenderse en dos campos de acción que necesitan ser afinados en el corto plazo: el ideológico y el administrativo. Por ende, ¿existe una diplomacia federativa en México o una paradiplomacia municipal?

De acuerdo con el artículo 89 de la Constitución Política es facultad del Ejecutivo federal<sup>227</sup> “dirigir la política exterior y celebrar tratados

<sup>227</sup> En términos de designación de funcionarios, el presidente de la República mexicana siempre ha ejercido la facultad constitucional de nombrar a sus secretarios de Estado, entre ellos el de Relaciones Exteriores o canciller. Éste siempre ha sido una persona de la entera confianza del presidente y aun cuando en el pasado se buscaba que fuera un destacado diplomático de carrera, en los cuatro últimos sexenios (Miguel de la Madrid, Carlos Salinas, Ernesto Zedillo y Vicente Fox), el secretario de Relaciones Exteriores no ha sido un miembro del Servicio Exterior Mexicano, excepto en los últimos 11 meses de la administración de Salinas, cuando el embajador Tello reemplazó a Manuel Camacho, y con Felipe Calderón, la actual Secretaría de Relaciones Exteriores. No obstante, el personal diplomático y los miembros del Servicio Exterior Mexicano eran el único servicio civil de carrera en el país antes del establecimiento del Servicio Profesional de Carrera en 2003; el ingreso y los ascensos se definían de acuerdo con el mérito a través de exámenes periódicos. Sin embargo, dado el gigantesco poderío del presidente, la burocracia en materia de política exterior siempre estuvo al servicio del Ejecutivo en turno. Un ejemplo de ello es que una sustancial parte de los embajadores mexicanos en el exterior no eran diplomáticos de carrera sino designados por el presidente con 40% aproximadamente; esto no cambió sustancialmente en la última administración priista ni en el gobierno de Fox, donde 38 y 37% (en 1998 y 2001) de los embajadores adscritos en el exterior no eran miembros del servicio exterior. Sobre el papel del Poder Ejecutivo en la política exterior y en la celebración de tratados, véase Villarroel Viillarroel, Darío, *Derecho de los tratados en las Constituciones de América, cit.*, nota 54, pp. 7 y ss.

internacionales”. Sin embargo, en los últimos años, el dominio de la Secretaría de Relaciones Exteriores sobre los asuntos internacionales del país se ha compartido al interior de nuestro sistema federal, pues cada vez más, los estados y municipios buscan participar e incidir directamente en temas externos. Una verdadera diplomacia federativa implica la aplicación “unidad hacia el exterior y diversidad hacia el interior”. Para lograrlo, la cancillería federal debe coordinar las diferentes posiciones e intereses de los gobiernos subnacionales (estatales y municipales) en el ámbito externo. De acuerdo con el derecho internacional vigente, particularmente la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, el Ejecutivo central tiene el derecho de representar al Estado en su conjunto y, por lo tanto, de conducir la política exterior.

En México, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal concede a la cancillería la facultad de promover, propiciar y asegurar la coordinación de acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la administración pública federal, sin afectar las atribuciones que a cada una de ellas corresponda, para lo cual intervendrá en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en las que el país sea parte. Ahora bien, según la Ley sobre Celebración de Tratados, hay dos clases de compromisos internacionales: primero, el tratado, que es el convenio previsto en la Constitución que para ser válido debe contar con la aprobación del Senado; segundo, *el acuerdo interinstitucional, que es el convenio celebrado entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la administración pública federal, estatal o municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales*. Al incorporar la figura de los acuerdos interinstitucionales, se sienta una base legal que permite a otras dependencias y *actores subnacionales suscribir convenios con socios externos* para avanzar sus intereses.

En consecuencia, para asegurar que no haya contradicción entre los acuerdos interinstitucionales y la política exterior del país, la ley establece que éstos deben circunscribirse exclusivamente a las materias en que las dependencias y órdenes de gobierno tengan facultades y que, además, deberán mantener informada a la Secretaría de Relaciones Exteriores sobre los mismos. Ésta cuenta con la atribución de calificar la procedencia del acuerdo en cuestión y, en su caso, de dictaminarlo favorablemente, validándolo al inscribirlo en su registro interno. Del mismo modo, 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, bajo los esquemas del derecho internacional.

Los acuerdos referidos 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, etcétera), 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 hermanamiento. Entonces, deben difundirse y conocerse los siguientes procedimientos:

- Los promotores de una iniciativa de hermanamiento que deseen establecer contacto con algún estado, municipio o comunidad de otro país, pueden manifestar su interés a la cancillería a través de la Dirección General de Coordinación Política, para iniciar las consultas que permitan confirmar el interés de la contraparte en el extranjero. En caso de que la iniciativa surja en alguna comunidad en el exterior, es posible presentar la iniciativa a través de las representaciones diplomáticas y consulares de México.
- Se recomienda realizar un intercambio de información entre las partes interesadas que sirva de base para identificar áreas o temas de interés que den sustento al acuerdo. Generalmente, los estados y municipios mexicanos remiten a su contraparte una “monografía”, que incluye los principales datos de la localidad y los elementos que consideran que les unen. La Dirección General de Coordinación Política puede ser el vínculo para hacer llegar dicha información a la contraparte en el extranjero.

- Las partes interesadas deben formular una carta de intención que manifieste de manera expresa el interés mutuo de iniciar formalmente el proceso y sirva de base para negociaciones posteriores. La carta de intención puede ser dirigida al homólogo en el extranjero por el gobernador del estado, cuando se trata de acuerdos a nivel estatal o provincial; o bien por el presidente municipal o alcalde, cuando se trata de ciudades. Dichas comunicaciones también pueden ser remitidas a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores.
- La Dirección General de Coordinación Política cuenta con un modelo escrito de acuerdo de hermanamiento, dictaminado por la consultoría jurídica de la cancillería, que cumple con los criterios establecidos a nivel internacional. La Dirección General de Coordinación Política proporciona este modelo a solicitud de la parte interesada, con el fin de que las partes puedan establecer los mecanismos de negociación y definir de manera conjunta los objetivos del acuerdo y su contenido, mediante comunicaciones directas entre ambas o por intermediación de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Es usual el envío recíproco de una propuesta básica.
- El proyecto acordado se envía directamente a la Dirección General de Coordinación Política de la cancillería (vía las representaciones diplomáticas y consulares de México, si la propuesta se origina en el exterior), para su análisis preliminar. La Dirección General de Coordinación Política hará llegar el proyecto a la Consultoría Jurídica de la Cancillería para buscar el dictamen que marca el artículo 7o. de la Ley sobre la Celebración de Tratados. Es muy importante considerar que si el proyecto de acuerdo no cuenta con el dictamen de la Secretaría de Relaciones Exteriores previo a su firma, el documento carecerá de la fuerza jurídica que otorga la Ley a los acuerdos que sí contaron con el requisito establecido en el artículo 7o.
- La consultoría jurídica emite su opinión y recomendaciones con respecto al proyecto y envía el dictamen a las autoridades municipales y/o estatales a través de la Dirección General de Coordinación Política.
- Una vez dictaminado el proyecto, la suscripción del acuerdo puede darse por dos vías: la primera, cuando la delegación de una de las partes realiza una visita a la otra, con el objeto de establecer la relación directa y proceder a la firma del acuerdo; la segunda, cuando

por cualquier circunstancia el viaje no se puede realizar y se procede a recabar la firma de ambas localidades por intermediación de la Secretaría de Relaciones Exteriores, a través de la red de embajadas, consulados y misiones permanentes en el exterior. En este último caso, es recomendable que el acuerdo indique que la fecha en que inicia la vigencia será aquella en la que se recabe la última firma.

- Generalmente, los acuerdos de hermanamiento son suscritos entre gobernadores y/o presidentes municipales, dependiendo de la naturaleza del proyecto. No obstante, en ocasiones y por diversas circunstancias, los mandatarios estatales y municipales no están en posibilidad de suscribir el convenio y designan a un funcionario para que lo haga en su nombre. En estos casos, es importante considerar que la Secretaría de Relaciones Exteriores está en el entendido de que los funcionarios que firman los acuerdos cuentan con toda la facultad para hacerlo, de acuerdo con la normatividad municipal y estatal que aplique.
- Finalmente, una copia del acuerdo firmado se envía a la Dirección General de Coordinación Política de la Secretaría de Relaciones Exteriores, área que remite una copia a la consultoría jurídica para que proceda a la inscripción del mismo en el registro correspondiente, así como para que la Dirección General de Coordinación Política pueda dar seguimiento al desarrollo del acuerdo.

Es sustancial ofrecer a los gobiernos estatales y municipales un contexto general sobre los acuerdos de hermanamiento en el entorno nacional; describir el marco normativo nacional e internacional aplicable en la suscripción de este tipo de convenios; enlistar los procedimientos a seguir en el proceso de negociación de los acuerdos de hermanamiento; describir y ofrecer los apoyos que brinda la Secretaría de Relaciones Exteriores para los gobiernos locales de la República en esta materia. Por tanto, los ejes básicos pudieran ser: qué es un acuerdo de hermanamiento, marco normativo internacional, marco normativo nacional, requisitos básicos para cumplir con la legislación nacional. De ahí que las actividades previas al contactar con la ciudad extranjera son: identificar una contraparte, principales motivaciones para establecer un acuerdo con ejemplos prácticos, generación de programas de trabajo o “proyectos de intercambio”, cuestionario para identificar las debilidades o fortalezas municipales que permitan establecer los rubros de cooperación intermunicipal

que beneficien el desarrollo de la comunidad, elaboración de la carta de intención para establecer contacto con la ciudad extranjera.

Subsecuentemente, hay varias actividades posteriores al contacto: conformación de un comité ciudadano de ciudades hermanas. Entonces, en la etapa final se considere lo siguiente: el trámite del dictamen ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, obtener autorizaciones del ayuntamiento, procedimientos a seguir para la firma del acuerdo de hermanamiento, envío de copia del acuerdo a la Secretaría de Relaciones Exteriores para su resguardo. Al respecto, debemos estimar los apoyos que brinda la cancillería a los gobiernos locales: asesoría y orientación en los trabajos generados a partir del hermanamiento; interlocución con autoridades locales extranjeras; asesoría en el proceso de dictaminación que exige la Ley, y asesoría para dar seguimiento a los acuerdos.

Un acuerdo de hermanamiento (anexo I, *infra*) es un instrumento de cooperación internacional a nivel descentralizado y es una herramienta para fortalecer procesos de desarrollo local. Se recomienda que se emita un reglamento que es autorizado por el ayuntamiento, donde quedan estipuladas las bases de participación de los ciudadanos y de los servidores públicos; la creación de una oficina municipal de asuntos internacionales para coordinar los esfuerzos, iniciativas y proyectos que se generen a nivel local, además de asesorar en la elaboración de todo tipo de acuerdos de hermanamiento con el propósito de cumplir con la Ley de Tratados.<sup>228</sup> Cabe destacar que, en el ámbito local, esas dependencias pueden asu-

<sup>228</sup> Es notable comentar que hay municipios que implementan este tipo de acuerdos de hermandad con ciudades de otros países, como es el caso de Michoacán, que cuenta con ayuntamientos que han desarrollado este tipo de diplomacia federativa. De igual forma, hay gobiernos municipales que instauran, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, oficinas de enlace, como el de Tenancingo en el Estado de México, con el ánimo de brindar varios servicios, que involucran algunas disciplinas jurídicas, como el derecho internacional público y privado, consular, civil, penal, constitucional, mercantil e inversión extranjera, administrativo, entre otras. Así, destacan los trámites de pasaportes ordinarios, la recepción de solicitud de constitución de sociedades y permisos de fideicomisos, nacionalidad y naturalización, informe de becas de posgrado en el extranjero, casos de protección consular, etcétera. Incluso, estos servicios se publicitan en periódicos locales y folletos oficiales de los gobiernos municipales, como el diario *La Tribuna*, del 17 de julio de 2006 en Tenancingo, Estado de México, y la guía de servicios, del ayuntamiento 2003-2006. Además, otros han creado oficinas gubernamentales municipales para atender sus cuestiones relacionadas con la globalidad e internacionalización de sus actividades, como es el caso de San Miguel de Allende, Guanajuato.

mir varias denominaciones que se encargan de estos asuntos, como las siguientes: coordinador de Asuntos Internacionales del Gobierno del Estado; Dirección de Relaciones Internacionales del H. Ayuntamiento; director de Relaciones Federales, Consulares y Atención del Migrante, del Gobierno del Estado; coordinador del Programa de Ciudades Hermanas de la Dirección General de Desarrollo Municipal de la Secretaría General de Gobierno del Estado; coordinador de Asuntos Internacionales del Gobierno del Estado; coordinador de Relaciones Internacionales del Gobierno del Estado; coordinador de Enlace Gubernamental del Municipio; Oficina de Enlace con el ALCA de la Ciudad; director de la Oficina de Asuntos Internacionales del Gobierno del Estado; director del Instituto para la Atención del Migrante en el Exterior del Gobierno del Estado.

De igual forma, se sugiere conformar un comité de ciudades hermanas como órgano de participación ciudadana, auxiliar de la administración pública municipal para dar continuidad a las relaciones de hermandad del municipio, a través de la programación de actividades de cooperación, así como contar con la participación de ciudadanos y funcionarios públicos (empresarios, académicos, personalidades locales), pues se pueden obtener donación de ambulancias, de equipo de bomberos, de diversos materiales médicos, cursos diversos, promoción turística, intercambios en el área de salud, intercambios artísticos, intercambios deportivos y gestión para asesoría y capacitación en materia deportiva para atletas, desarrollo cultural, gestión para asesoría y capacitación en materia de organopónicos y otras áreas agrícola, muestra y galería de artesanías, aprovechamiento de subvenciones, programa de empleo temporal.<sup>229</sup>

Se trata de conseguir objetivos, como:

<sup>229</sup> Es significativo señalar que, estas reflexiones se fundamentan en la investigación de campo que llevó a cabo su servidor, en varios municipios del Estado de México y de las entrevistas con varios líderes hispanos de origen mexicano en la ciudad de Chicago, Illinois, Tucson y Nogales, Arizona, El Paso y Brownsville, Texas, así como con migrantes zacatecanos en el estado de Zacatecas, en sus municipios de Santa María de la Paz, Teúl de González Ortega, Tepechitlán, Tlaltenango, y en Jalisco, en el municipio de Colotlán. Es de desacar que, muy pocos municipios cuentan con oficinas sobre asuntos internacionales, lo cual debería cambiarse, especialmente en las entidades federativas que expulsan muchos compatriotas a Estados Unidos de América. El objetivo sería, que estas dependencias los auxilien en una serie de cuestiones legales en México y, que los orienten sobre el particular acorde al sistema jurídico estadounidense.

- Promover esquemas de cooperación internacional a nivel descentralizado entre estados y ciudades mexicanas con las extranjeras, que permitan el impulso de proyectos de desarrollo local, bajo el debido cumplimiento de la Ley sobre la Celebración de Tratados.
- Agilizar la atención de iniciativas municipales de hermanamiento y creación de oficinas municipales de asuntos internacionales).
- Desplegar la visión legislativa y jurídica del activismo internacional de los gobiernos locales.
- Presentar algunos casos de éxito a nivel municipal en materia internacional que se traduzcan en beneficios para las comunidades.
- A partir de la exposición de casos exitosos por parte de los de gobiernos estatales, definir el papel de la cancillería en su impulso a la actividad internacional de las entidades federativas.
- Orientar y asesorar a las autoridades municipales en torno a los procedimientos a seguir para la formalización del acuerdo de hermanamiento con otras ciudades.
- Formalizar talleres de capacitación, cuyo objetivo sea brindar orientación y asesoría a los funcionarios municipales sobre los procedimientos a seguir en la negociación de los acuerdos de hermanamiento; la normatividad que se aplica para este tipo de instrumentos internacionales es a partir de la Ley sobre la Celebración de Tratados, así como la instrumentación y creación de comités de hermanamiento y el involucramiento de la sociedad civil.
- Generación de programas de trabajo o “proyectos de intercambio”, así como casos prácticos de cooperación a nivel local.
- Orientar y asesorar a las autoridades estatales y municipales sobre las principales consideraciones en materia de protocolo diplomático.
- Vinculación con representantes de los estados cuyas administraciones hayan iniciado de manera reciente. La reunión busca acercamiento inicial con los nuevos funcionarios locales, para dar pie a nuevas reuniones con objetivos más específicos.
- Asesoría a gobiernos estatales sobre la cooperación en turismo solidario y desarrollo sustentable, en temas culturales y educativos, en asuntos de seguridad y fuerza pública, en hermanamiento con otras ciudades.
- Brindar las facilidades para organizar eventos, como reunir a familiares de migrantes en el exterior, particularmente en los Estados

Unidos, así como la generación de programas de trabajo o “proyectos de intercambio”.<sup>230</sup>

## II. LOS CONSULADOS MÓVILES: UNA OPORTUNIDAD DE LOS GOBIERNOS LOCALES MEXICANOS PARA ACERCARSE A LOS CONNACIONALES Y DIVULGAR SU NORMATIVIDAD

En toda sociedad organizada existe una serie de comportamientos para la convivencia. Desde el momento en que estas conductas se consideran como obligatorias y su cumplimiento o incumplimiento comporta determinadas consecuencias, puede hablarse de normas jurídicas. Son pautas que presentan una prescripción de una conducta que se estima obligatoria, pues su desacato acarrea una consecuencia jurídica negativa, que es la sanción.<sup>231</sup> En este sentido, la promoción del auténtico federalismo es imposible sin capital humano, y si bien la batalla hasta hoy se ha ganado con la capacidad instalada actual, no estamos lejos de que los municipios del país manifiesten alguna inquietud internacional que requiera el apoyo y asesoría de la cancillería. Consecuentemente, los encargados de produ-

<sup>230</sup> Es elemental indicar que el desamparo y olvido de los migrantes mexicanos en Estados Unidos, a los ojos del derecho interno de ese país y del derecho internacional, cambiará hasta que los legisladores en el Congreso estadounidense promuevan eficazmente iniciativas de ley que clarifiquen las enmiendas a su Constitución para preservar su protección. En este tenor, los gobiernos locales mexicanos han de coordinarse eficientemente con nuestros consulados mexicanos para brindar información a los compatriotas de sus respectivos estados y municipios acerca de los derechos que marca el propio sistema jurídico estadounidense, el derecho internacional y el derecho consular mexicano. Por ende, dentro de los retos que tiene el Congreso de la Unión es el replanteamiento del federalismo fiscal mexicano, para que los gobiernos estatales y municipales cuenten con mayores recursos económicos que impulsen sus agendas respectivas, destacando el punto vinculado a sus asuntos internacionales, especialmente hacia los Estados Unidos de América, puesto que es en esta nación en donde mayor número de mexicanos radican en el exterior. Al respecto, véase Muro Ruiz, Eliseo, *Origen y evolución del sistema de comisiones del Congreso de la Unión*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, pp. 136 y ss.

<sup>231</sup> Para mayor información, consultar Tamayo y Salmorán, Rolando, *Elementos para una teoría general del derecho (introducción al estudio de la ciencia jurídica)*, México, Themis, 1992, pp. 21, 24 y 25; Carbonell, Miguel y Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *Elementos de técnica legislativa*, México, UNAM, 2000, pp. 13 y ss.; Kaufmann, Armin, *Teoría de las normas*, versión castellana de Enrique Bacigalupo y Ernesto Garzón Valdés, Argentina, Depalma, 1977, pp. 15 y ss.

cir el orden jurídico mexicano juegan un papel trascendental, como los cabildos de ayuntamientos y los congresos locales. Por ende, es necesario que nuestros compatriotas radicados en Estados Unidos conozcan dicha normatividad y exijan a los encargados de producirla, mayor claridad en las mismas, sea en materia administrativa, fiscal, ecológica, etcétera.

Para nuestro país, particularmente en su relación con Estados Unidos, las atribuciones de los consulados cobra especial significado, en razón del gran número de inmigrantes mexicanos que se encuentran en ese país, para atender los casos penales, civiles, laborales y migratorios en los que se ven inmersos. De ahí que el programa de “Consulado móvil” se haya instrumentado con la finalidad de llevar los servicios consulares a los connacionales que no pueden acudir a las instalaciones del consulado. En 1991 se establece el programa de “Consulado móvil” como una estrategia del gobierno mexicano hacia sus conacionales, 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 que se encuentran en la Unión Americana.

Entonces, es vital que la cancillería y los gobiernos locales se coordinen para que el Consulado Móvil sea una oportunidad para los municipios y gobiernos estatales mexicanos, con la intención de promover un acercamiento con sus “camaradas de allá” en el distrito consular respectivo de la Unión Americana, con el objetivo de publicitar su normatividad y todo trámite administrativo en los gobiernos estatales y municipales. Es aquí donde radica la importancia para que la comunidad mexicana en Estados Unidos también participe en la medición del impacto normativo de los gobiernos de sus respectivos estados y municipios para la toma de las decisiones públicas.

#### *Participación de la comunidad mexicana en Estados Unidos para toma de decisiones públicas*

Es cardinal fomentar un entendimiento y comprensión de que la diplomacia mexicana necesita y debe ampliar sus estrategias para apoyar y sustentar las actividades de promoción de los gobiernos locales con sus coterráneos radicados en los Estados Unidos de América; de convertir a nuestros consulados en ese país en un instrumento direccionador de las intenciones y proyectos entre nuestros paisanos con sus municipios,

ciudades y regiones mexicanas. Por tanto, los mexicanos debemos participar, cada vez con mayor intensidad, con diversos esquemas que nos permitan comprender sus deseos y aspiraciones. Tienen trascendencia los intercambios deportivos y educativos, por lo natural de la vinculación. Las universidades mexicanas deben abrirse durante los veranos con ofertas específicas dirigidas a los profesores y administradores de los distritos escolares con gran número de estudiantes de origen mexicano y latino que trabajan en los proyectos de educación bilingüe, a los profesores de español y de estudios latinoamericanos, a los que laboran en los departamentos y centros de estudios chicanos. Pero no sólo esto. Han de encontrarse maneras de vincularse con muchos grupos que están fuera de las áreas fáciles de acción de los consulados mexicanos, que requerirían más recursos para realizar su labor.

Es significativo establecer órganos e instancias permanentes de evaluación y supervisión, 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 internacionales de los gobiernos locales, a fin de encontrar criterios de calidad al establecer contacto con los mexicanos radicados en Estados Unidos, con organizaciones mexicoamericanas, con las autoridades del estado, condado o municipio, así como con nuestras representaciones diplomáticas y consulares. Para ello, debe partirse de la división político-territorial del estado, que en la mayoría de los casos responde a cuestiones de carácter histórico, geográficas, políticas y económicas. Esto lleva a las tareas de gobierno a realizarlas de una manera más directa y eficiente, al poder conocer los problemas de una comunidad de forma cercana e inmediata.

La integración de los órganos de gobierno locales varía, ya que en países donde existe un absolutismo de poder, la designación de funcionarios regionales se hace sin la participación ciudadana, hasta aquellos estados en los que sus entidades federativas, provincias, prefecturas o regiones se eligen popularmente sus funcionarios. En los estados federales coexisten el gobierno federal y los locales, como en México, que se constituye en una República representativa, democrática y federal, compuesta de estados libres y soberanos en cuanto a su régimen interior, pero unidos en una Federación. Con esto, se enmarcan dos esferas para el ejercicio del poder: federal y estatal. Respecto a la primera, dispone la Constitución

mexicana que el supremo poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y judicial.

En concordancia, las entidades federativas adoptan para su régimen interior la forma de gobierno republicana, representativa y popular; dividiendo el ejercicio del poder público en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Tiene como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre. En este caso, plantea la existencia de un Poder Legislativo local, que se deposita en una Cámara de Diputados, el cual tendrá como facultad principal la creación del sistema jurídico estatal, con base en la normatividad federal. Consecuentemente, es trascendental que los mexicanos y las organizaciones mexicoamericanas radicados en Estados Unidos conozcan este tipo de órgano local de gobierno (Congreso del Estado), en sus distintas facetas: integración, organización y funcionamiento. De ahí que la técnica legislativa cuente con una relación estrecha con las formas de gobierno y de Estado, que en nuestro caso, es el federalismo, ya que el ordenamiento jurídico establece un reparto de competencias entre los distintos órdenes del Estado y entre los diferentes órganos de cada poder.<sup>232</sup>

En el federalismo mexicano las leyes federales se observan en todo el territorio nacional y en zonas de jurisdicción federal; las disposiciones locales se aplican en cada entidad federativa. En algunos casos, un solo ordenamiento jurídico prevé normas aplicables en el orden nacional y en el ámbito local para el Distrito Federal. En consecuencia, al redactar, discutir y aprobar las disposiciones legales, es sustancial conocer el sistema de competencias previsto en el artículo 124 constitucional, que regula la concurrencia de autoridades federales, locales y municipales: “las facultades”

<sup>232</sup> La idea podrá parecer motivadora y sencilla, pero no lo es; sobre todo cuando se conjuga con la necesidad de consolidar los valores, como federalismo, democracia, Estado de derecho, un nuevo pacto social y, una concepción de lo que es el municipio, que permitan un replanteamiento serio y refuerce la convicción de las instituciones y de los órganos de gobierno local, con el propósito de trabajar en conjunto para consolidar la diplomacia efectiva de los gobiernos locales. Subsecuentemente, es necesario ampliar los alcances y significado de estos elementos, a fin de encontrar las coincidencias con conceptos como globalización, cooperación internacional, intercambio de experiencias, libre mercado, entre otras, que construyan el andamiaje teórico para la explotación positiva de la coyuntura binacional que se vive entre México y Estados Unidos. Respecto los gobiernos locales y su relevancia para implementar lazos más eficaces con sus oriundos en los Estados Unidos de América, véase Orozco Henríquez, J. Jesús, “Poderes locales”, *Diccionario de Derecho Internacional*, op. cit., nota 2, pp. 471-477.

tades que no están expresamente concedidas por esta carta suprema a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados”.

No obstante, las atribuciones de la Federación se extienden a través de las facultades implícitas contempladas en la fracción XXX del artículo 73 constitucional, que autoriza al Congreso de la Unión a “expedir todas las leyes que sean necesarias a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los poderes de la Unión”. Igualmente, se limita el alcance del artículo 124 constitucional, al permitir que el Congreso General establezca en ciertos casos la *concurrentia* entre los gobiernos federal, estatal y municipal, por ejemplo, la distribución de funciones sobre asentamientos humanos (artículo 73, fracción XXIX-C), ecología (artículo 73, fracción XXIX-G), salud (artículos 4o. y 73, fracción XVI), educación (artículos 3o., fracción VIII y 73, fracción XXV), vías generales de comunicación y de la esfera local, así como en materia de monumentos arqueológicos (artículo 73, fracciones XVII y XXV). El Congreso de la Unión está facultado para legislar e instituir la concurrencia entre los órdenes de gobierno del Estado federal mexicano.

Esta legislación obliga a las entidades federativas a dictaminar sobre lo mismo, por lo que es necesario respetar la autonomía de las autoridades locales. Ello pretende evitar una multiplicidad de leyes en el país que frenen el desarrollo y consolidación de nuestro federalismo y el equilibrio entre los poderes centrales y locales.<sup>233</sup> La competencia de las autori-

<sup>233</sup> La fracción XXX del artículo 73 y el precepto 124 constitucionales, distribuyen las competencias entre los órdenes de gobierno, cuyas facultades no concedidas a la Federación se reservan a los gobiernos estatales. No obstante, éstos estarán atentos a las prohibiciones estipuladas en la propia ley fundamental. Esta norma estipula facultades que atribuyen o prohíben a la Federación y a las entidades federativas, como las potestades coincidentes o coexistentes. Por ello, se habla de facultades *expresas e implícitas* para legislar a cargo del órgano legislativo federal; las atribuciones *concurrentes* facultan al Congreso de la Unión para expedir leyes que distribuyen competencias entre los tres órdenes de gobierno de nuestra Federación; las *coexistentes y coincidentes* autorizan simultáneamente al Poder Legislativo federal y a las legislaturas locales para legislar sobre ciertas materias, como en asentamientos humanos (artículo 73, fracción XXIX-C), equilibrio ecológico (artículo 73, fracción XXIX-G), sobre menores infractores (artículo 18), alcoholismo (artículo 11), etcétera. Sobre el derecho constitucional de las entidades federativas, ha disminuido el interés para su desarrollo doctrinario, por lo que es primordial rescatar este tipo de estudios, como el de Rabasa Mishkin, Emilio O., “El Congreso de la Unión y los congresos de los estados hacia el siglo XXI”, *Revista Altamirano*, Guerrero,

dades federales, estatales y municipales, se refleja en la ejecución de sus actos y en la emisión de disposiciones jurídicas.

Las *facultades coincidentes* del Congreso de la Unión parecen compartir la misma naturaleza y constituir una excepción al sistema federal; por su parte, las *facultades concurrentes* establecen a través de la legislación ordinaria las bases comunes de diversos órdenes de gobierno sobre una cierta materia. Entonces, las leyes y decretos que expide el Congreso de la Unión se denominan “generales”, nominación que reviste gran envergadura. Distribuyen competencias entre la Federación, estados y municipios sobre cierta materia; fija bases generales de concurrencia para desarrollarse en las entidades. Esta normatividad se complementa por la que emiten los congresos locales o por el Congreso General al legislar para el Distrito Federal. De igual forma, desarrollan cierta materia jurídica; precisan un ámbito espacial de aplicación que abarca el territorio nacional o local, así como las competencias de una o varias dependencias de la administración pública.<sup>234</sup>

De acuerdo con los artículos constitucionales 76, fracción V, 108 párrafo 4o. y 133, todas las entidades federativas cuentan con una Constitución Política; estas Constituciones no podrán contravenir la general del país. Debe adoptar en su régimen interior de gobierno la forma republicana, representativa y popular, cuya división territorial será el municipio

México, año 1, núm. 4, enero-febrero de 1998, pp. 85-96; García Máynez, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, México, Porrúa, 1998, pp. 52 y ss.; Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, México, Porrúa, 2001, pp. 961 y ss.

<sup>234</sup> Las frases de “ley general” y “ley federal” se utilizan como sinónimos respecto al alcance en el ámbito espacial de aplicación, aunque hay jurisprudencia que estipula que las “generales” distribuyen competencias de las autoridades entre los ámbitos de gobierno del Estado federal mexicano. Por ejemplo, las leyes mercantiles que tradicionalmente se catalogan en cuanto leyes generales, se aluden como sinónimo de “ley federal”, por referirse al ámbito espacial federal. El cumplimiento de las leyes generales o federales es obligatorio en el territorio nacional, ya que se aprueban por el Congreso de la Unión, se promulgan por el presidente de la República y se publican en el *Diario Oficial de la Federación*. Luego, se interpretan y aplican por las autoridades constitucionales respectivas. Así, el Congreso de la Unión dicta la legislación precisada en su ámbito competencial, señalada en el artículo 73 constitucional. A estas funciones se agregan las exclusivas de ambas cámaras del Congreso de la Unión. Subsecuentemente, en relación con el funcionamiento del Poder Legislativo federal, véase Arteaga Nava, Elisur, *Derecho constitucional*, México, Oxford, 2003, pp. 116 y ss.

libre, conforme el artículo 115 en su párrafo inicial. De ahí que los gobernados de la entidad ejercen su soberanía por conducto de los poderes estatales, según el artículo 41, primer párrafo; estos estados conforman el pacto federal, con la extensión territorial que tuvieron hasta 1917, así como sus islas, de acuerdo con los artículos 42, fracción I, 43, 45, 48; cada estado es libre de organizarse en su régimen interior, pero ha de contar con una legislatura, un Poder Ejecutivo a cargo de un gobernador y de una estructura de dependencias o secretarías administrativas, un tribunal superior y ayuntamientos municipales, juntas locales de conciliación y arbitraje, así como establecer quiénes se consideran servidores públicos.

Actualmente, la dinámica de la comunidad internacional se caracteriza por una tendencia que favorece la ampliación y diversificación de las relaciones entre los diferentes actores que la conforman, y por el surgimiento y proliferación de mecanismos de interacción distintos a los tradicionales. Es reveladora la presencia en el escenario internacional de un número creciente de agentes, como gobiernos locales (estatales y municipales) y organizaciones mexicoamericanas, que en sus diferentes planos y niveles han adquirido influencia y peso sustantivo que tienen lugar en los procesos entre las naciones. En este contexto, se puede contemplar la propia Constitución Política de nuestro país vecino del norte, que prevé la protección de las personas para contar con seguridad sobre sí misma, su domicilio, papeles y bienes, contra cateos u aprehensiones arbitrarias, por lo que no deberá violarse a menos que estén autorizados previamente (debido proceso). Toda orden deberá basarse en pruebas convincentes, juradas y declaradas bajo protesta de decir verdad y detallando el lugar donde se practicará todo cateo, y determinar la persona o cosa que se aprehenderá (cuarta, quinta enmiendas). Ello consiste en una protección al individuo en contra del ejercicio abusivo del Estado (excepto en asuntos migratorios y de nacionalidad), por lo que esta fórmula se encuentra muy arraigada en la sociedad estadounidense como una expresión del sentimiento histórico en contra de los abusos en las trece colonias por parte de la Corona inglesa.<sup>235</sup> Por ende, en nuestro caso, para nuestros

<sup>235</sup> La Ley Federal de Derechos Civiles estadounidense (del 9 de abril de 1866, producto de la Decimotercera Enmienda constitucional) estimó que todas las personas que estuvieran dentro de la jurisdicción de Estados Unidos, tendrían los mismos derechos en cada uno de los estados y territorios para afirmar y obligar a que se cumplan contratos, para demandar, ser parte, rendir pruebas y contar con la misma protección y beneficios

connacionales en los Estados Unidos de América, conocer el proceso de la producción normativa juega un papel importante, de ahí la trascendencia de estar en contacto con la sociedad, estrechar vínculos entre las organizaciones mexicoamericanas en Estados Unidos y las dependencias de los gobiernos estatales y municipales.

Se necesitan acciones que vayan más allá del pasado y de dogmas del presente; más allá de las ideologías y partir de los problemas centrales que afligen a la sociedad. Precisamente, nuestros gobiernos locales y la comunidad mexicana en Estados Unidos, deben implementar medidas para evaluar el impacto legislativo.

Lo expuesto puede reflejarse en un Estado de derecho<sup>236</sup> en el que se *construyan y participen en ligas u organizaciones sociales binacionales entre México-Estados Unidos*, para promover la creación y defensa de mercados con sentido social; la participación gubernamental en políticas públicas que conlleven beneficios sociales e instauren instrumentos efectivos para atenuar los efectos nocivos de los ciclos económicos; buscar

que la ley otorga, así como los procedimientos para la protección de su persona y propiedades, que deberían tramitarse del mismo modo y con el mismo alcance que se aplica al estadounidense. Todas las personas sufrirían las mismas sanciones, penas, multas, impuestos, licencias y cargas de cualquier naturaleza. Entonces, si la población de ilegales ha sido bienvenida y tolerada por los patrones y comerciantes, hoy día, ¿estos derechos son eficaces únicamente para proteger a los ciudadanos estadounidenses o también para el indocumentado mexicano para argumentar ante las autoridades migratorias, judiciales y otras, para ser protegido. La Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos previó que esta protección se extiende a toda persona y debe aplicarse universalmente (*INS vs. López Mendoza*, 1984). Estimamos que mientras los mexicanos estén trabajando y aportando a la economía estadounidense y a la mexicana (a través de las remesas), es obligación de ambos gobiernos protegerlos, es decir, que en los Estados Unidos reciban las mismas prestaciones de la ley, no obstante sean extranjeros, puesto que, el derecho internacional establece la misma protección de la ley, la justicia, la dignidad y la decencia; en el caso del gobierno mexicano, una coordinación intergubernamental eficaz entre sus tres ámbitos de gobierno, para que los gobiernos locales se involucren de una mejor manera en brindar servicios públicos binacionales.

<sup>236</sup> Acerca del concepto de Estado de derecho y/o cultura de la legalidad, en un escenario de participación ciudadana binacional entre México y Estados Unidos de América, es atinado indagar en las obras completas y de forma íntegra de Laveaga, Gerardo, *La cultura de la legalidad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000; Atienza, Manuel y Ruiz Manero, Juan, *Las piezas del derecho*, España, Ariel, 1996; Gargarella, Roberto, "La dificultad de defender el control judicial de las leyes", *Interpretación jurídica y decisión judicial*, México, Doctrina Jurídica Contemporánea, 2002, pp. 215 y ss.

la distribución de la riqueza y oportunidades; eficientar el gasto público e incorporar esquemas exitosos de fomento de actividades productivas; regular a los mercados en los que las empresas tienen capacidad de fijar precios o realizar prácticas contrarias al bienestar social; atender a la educación pública, la investigación tecnológica y la capacidad laboral, etcétera. Por ello, es relevante perder la arrogancia; desprenderse del orgullo y aceptar la humilde naturaleza del conocimiento de la teoría constitucional, ya sea puro, kelseniano o de corte social, influenciado por el yo y por cuestiones sociales, económicas, políticas y culturales.

Este debate desde la teoría constitucional advierte el cómo difundir lo reglamentado en la Constitución y en la legislación estatal y municipal acerca de los intereses de nuestros compatriotas radicados en Estados Unidos, en el marco de nuestro sistema democrático. Se trata de las formas en que pueden reconocerse y asegurarse los derechos en lo individual y lo colectivo de nuestra comunidad que radica y va y viene de México a Estados Unidos. Lógicamente, la perspectiva de género y laboral son buenas herramientas o mecanismos de análisis que buscan explicar el fenómeno de la desigualdad y de la inequidad de los poblados, ciudades y regiones de donde parten nuestros migrantes hacia el país vecino del norte.

Esta perspectiva puede ser aplicada en todos los ámbitos de la vida, pues permite hacerse un examen sistemático de las funciones, de las relaciones y de los procesos de “nuestros mexicanos de allá”, que tratan de acceder a la vida labora, al poder, a la riqueza, al bienestar, etcétera. Mediante este proceso analítico se “*evalúa el impacto que tienen o pueden tener las políticas, los programas o la legislación*”; se compara cómo y por qué las mujeres y los hombres se ven afectados diferencialmente. Ello representa que trabajar con esta perspectiva implica analizar y comprender los diferentes roles y responsabilidades, relaciones, necesidades y visiones de hombres y mujeres, así como otras diferencias pertinentes, sean las encontradas entre clases, edad y en todos los sectores y a todos los niveles, o en las minorías, asegurándoles la promoción y la igualdad de oportunidades en todos los sectores de actividad, de ocupaciones y en todos los niveles de responsabilidad.

Consecuentemente, es *trascendental que la comunidad mexicana que vive en Estados Unidos, ubique cómo medir y evaluar el impacto de la normatividad estatal y municipal de donde son originarios*. Ello significa conocer, analizar y actuar para transformar el derecho hacia una sociedad

más justa.<sup>237</sup> Entonces, cabe cuestionarse el porqué y para qué de una norma que renueva una necesidad social. Por tanto, los gobiernos municipales y estatales, en coordinación con la comunidad mexicanoamericana, pueden implementar una serie de interrogantes para medir el impacto reglamentario.

### III. LOS GOBIERNOS LOCALES Y EL INSTITUTO DE LOS MEXICANOS EN EL EXTERIOR

Si bien la internacionalización de los asuntos de los gobiernos locales comenzaron como instrumentos de profundas implicaciones civiles

<sup>237</sup> La comunidad mexicana en Estados Unidos ha de involucrarse en el proceso de la *toma de decisiones en sus gobiernos locales en nuestro país* para determina el contenido de la nueva ley o las reformas que se pretenden elaborar; en una revisión global del material recopilado; de ponerle énfasis en la interrelación de las diversas disciplinas con relación al proyecto de ley; de retomar los elementos jurídicos, políticos, económicos, sociales, culturales o de otra índole que influyan en el problema legislativo planteado, así como establecer la forma en que interactúan y sus respectivas implicaciones, lo cual se traduce en fructíferas negociaciones y discusiones, acerca de antecedentes, de coherencia jurídica y análisis interestatal, monitoreo de opinión de las organizaciones públicas y privadas, los alcances de costo-beneficio. Esta medición del impacto normativo tiene su génesis en un conjunto de condiciones que deben convidarse a la hora de plantear normas jurídicas, contrastando las enormes diferencias culturales, la discriminación basada en el racismo laboral, económico y en el sexismo, como componentes estructurales en la vida social, bajo una óptica seria que ofrezca resultados creativos y efectivos para la compleja trama social, es decir, las identidades, creencias, sentimientos, conductas, funciones, tareas, actitudes, responsabilidades, roles y valores diferenciales que la sociedad establece para cada uno de los sexos, los que se expresan como desigualdades sociales. Prueba de lo narrado son las innumerables revistas y periódicos en México y en Estados Unidos, que describen los logros y los retos de los mexicanos en ese país, como la revista *Entrepreneur*, México, vol. 13, núm. 17, julio de 2005, pp. 58 y ss.; *Poder y Negocios*, México, año 2, núm. 8, abril de 2006, pp. 65 y ss., y año 2, núm. 9, abril de 2006, pp. 90 y ss.; *Expansión*, México, año XXXVII, núm. 939, mayo de 2006, pp. 50, 58 y 59, 128 y 129; *Latino Leaders*, Houston, USA, vol. 6, núm. 2, abril-mayo de 2005. Asimismo, para abundar sobre la metodología comparada, consultar a Arellano García, Carlos, *Métodos y técnicas sobre la investigación jurídica*, México, Porrúa, 1999, pp. 47-73; Rodríguez Cepeda, Bartolo Pablo, *Metodología jurídica*, México, Oxford, 1999, pp. 1-33; Fix-Zamudio, Héctor, *Ensayos sobre metodología, docencia e investigación jurídicas*, México, UNAM, 1981, pp. 259-332; Muro Ruiz, Eliseo, *Algunos elementos de técnica legislativa*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, pp. 77, 78 y 82-84.

y humanitarias, hoy se agregan mecanismos de aterrizada utilidad para un desempeño binacional entre nuestro país con los Estados Unidos de América, mismo que es necesario mostrar con el fin de incentivar su aplicación. Así, hoy día se entiende a la internacionalización de los asuntos de los gobiernos locales como el instrumento técnico-político que permite la relación entre entidades locales de México y Estados Unidos que buscan exponenciar sus vínculos y capacidades a nivel internacional. El marco de acción actual de esta innovación en la gestión de los gobiernos locales, para definir la trascendencia de sus políticas exteriores, debe fomentar el entendimiento mutuo entre ciudadanos, el intercambio de experiencias relativas a cuestiones de administración local, de tolerancia entre grupos diversos, de búsqueda de soluciones comunes a los problemas migratorios, del incremento de la autonomía local, de la adopción de iniciativas en los ámbitos del empleo. Así, el compromiso del gobierno de México con los mexicanos que viven y trabajan en el exterior, se traduce en la creación del Instituto de los Mexicanos en el Exterior, órgano desconcentrado de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Los gobiernos locales también pueden coordinarse con este Instituto.<sup>238</sup>

<sup>238</sup> Como dato histórico y de referencia, se instituyó la Oficina Presidencial para la Atención de las Comunidades Mexicanas en el Extranjero y del Programa para las Comunidades Mexicanas en el Exterior. Cuenta con un Consejo Consultivo (integrado por 152 miembros, representantes de la comunidad mexicana y mexicoamericana en Estados Unidos), que es el órgano ejecutor y operativo del Consejo Nacional para las Comunidades Mexicanas en el Exterior, encabezado por el presidente de la República e integrado por los secretarios de Relaciones Exteriores; Gobernación; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Economía; Hacienda y Crédito Público; Educación Pública; Desarrollo Social; Trabajo y Previsión Social; Salud; Turismo, y Medio Ambiente y Recursos Naturales. Desde la campaña presidencial, Vicente Fox expresó su preocupación por lograr que los migrantes mexicanos recibieran atención y respuesta a sus numerosas demandas. Así, como parte de una estrategia integral, se creó la Oficina de Representación para Mexicanos en el Exterior y México-americanos. Dicha oficina tuvo funciones claras y específicas que se debían concretar en un tiempo determinado. Por otro lado, desde 1990 la Secretaría de Relaciones Exteriores instrumentó el Programa para las Comunidades Mexicanas en el Exterior, el cual promovió la vinculación de dichas comunidades con nuestro país, así como su desarrollo en materias como salud, educación, deporte, cultura y organización comunitaria. La siguiente fase fue anunciada el 6 de agosto en Los Pinos. Ante representantes de las comunidades mexicanas en el extranjero, se instaló el Consejo Nacional para las Comunidades Mexicanas en el Exterior, el Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME) y el Consejo Consultivo del IME, con el fin de fortalecer la capacidad institucional del gobierno de México para desarrollar políticas de acercamiento con esta población.

El Instituto de los Mexicanos en el Exterior, con el carácter de órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Relaciones Exteriores,<sup>239</sup> tiene el objetivo de promover estrategias, integrar progra-

Entonces, el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política, y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 17 y 28 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y considerando que corresponde a la Secretaría de Relaciones Exteriores brindar apoyo y protección a los mexicanos en el exterior como parte de las labores de conducción de la política exterior del país; que el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 estableció que la promoción y defensa de la democracia y los derechos humanos son de particular interés para el gobierno de México, ya que éstos ofrecen instrumentos para la defensa de los derechos de los mexicanos en el exterior; que el mismo Plan señalaba que siendo previsible una creciente demanda de acciones en favor de la protección y el desarrollo social y económico de las comunidades mexicanas en el exterior, particularmente en Estados Unidos fue indispensable fortalecer la capacidad institucional para garantizar que todo mexicano que reside en el exterior reciba apoyo y atención de la más alta calidad por parte del gobierno de México y sus dependencias. Desde 1990, la Secretaría de Relaciones Exteriores instrumenta el Programa para las Comunidades Mexicanas en el Exterior, el cual promueve la vinculación de dichas comunidades con nuestro país, así como su desarrollo en materias como salud, educación, deporte, cultura, desarrollo económico y organización comunitaria. De diciembre de 2000 hasta julio de 2002, funcionó formalmente la Oficina de Representación para Mexicanos en el Exterior de la Presidencia de la República, misma que vinculó directamente al presidente de la República con las comunidades mexicanas en el exterior y permitió conocer sus inquietudes más apremiantes. Después, el 8 de agosto de 2002, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Acuerdo por el que se creó el Consejo Nacional para las Comunidades Mexicanas en el Exterior, así como una comisión intersecretarial de carácter permanente; ésta tuvo por objeto elaborar propuestas que coadyuvaran en la adopción de las políticas y ejecución de acciones de gobierno encaminadas a la atención de las necesidades y demandas de las comunidades mexicanas que radican fuera del país, respetando en todo momento la soberanía y autoridad de los estados donde residen, puesto que México requiere de estrategias e instancias administrativas modernas, eficaces y con mayor capacidad de coordinación interinstitucional para atender adecuadamente las demandas de los mexicanos y las comunidades en el exterior y que la forma de desconcentración administrativa contribuye a lograr tales objetivos. Por tanto, en relación con las facultades del titular del Ejecutivo federal en México, en materia de la política exterior y vinculada a la política migratoria especialmente a Estados Unidos, conjugada con los derechos humanos, así como instaurar este tipo de “oficinas de atención migratoria a la comunidad mexicana”, en un escenario de globalización de intercambios de mercancías y capitales, y tránsito de personas, véase Malberg, Carré R. de, *op. cit.*, nota 7, pp. 427-628; Vergottini, Giuseppe de, *op. cit.*, nota 10, pp. 397-425.

<sup>239</sup> El director del Instituto es nombrado por el presidente de la República a propuesta del secretario de Relaciones Exteriores; tendrá las siguientes funciones: elaborar los planes y programas de trabajo del Instituto de los Mexicanos en el Exterior; formular los

mas, recoger propuestas y recomendaciones de las comunidades, sus miembros, organizaciones y órganos consultivos, tendentes a elevar el nivel de vida de las comunidades mexicanas en el extranjero, así como ejecutar las directrices que emanen del Consejo Nacional para las Comunidades Mexicanas en el Exterior. Por tanto, el Instituto de los Mexicanos en el Exterior cuenta con las siguientes atribuciones:

- Promover la revalorización del fenómeno migratorio y el trato digno a los mexicanos que viven en el exterior.
- Favorecer la creación de espacios de reunión y promover la comunicación con y entre las comunidades mexicanas que viven en el exterior.

proyectos de programas y de presupuesto relativos al Instituto de los Mexicanos en el Exterior, de conformidad con las disposiciones y lineamientos aplicables; coordinar acciones en favor de las comunidades mexicanas en el exterior, a través de la red diplomática y consular del gobierno de México; coordinar y participar en las reuniones de los órganos asesores que se formen; ejecutar las políticas y directrices definidas por el presidente de la República o el secretario de Relaciones Exteriores; participar en las comisiones y consejos de que forme parte la Secretaría de Relaciones Exteriores en el ámbito de competencia del Instituto de los Mexicanos en el Exterior; coordinar y promover las acciones institucionales en aquellos ámbitos que impulsen el fortalecimiento y desarrollo de comunidades en el exterior en coordinación con las dependencias del Ejecutivo federal; promover y participar en coordinación con los gobiernos, instituciones y organizaciones de los estados y municipios y sector privado, en los programas y acciones que beneficien a los migrantes; participar en acciones de beneficio a los migrantes en coordinación con las oficinas públicas y privadas, de apoyo a mexicanos migrantes; colaborar y participar en los distintos programas del gobierno federal a favor de las comunidades mexicanas en el extranjero; participar en los programas y acciones del gobierno federal encaminados a obtener y proporcionar información en los temas de interés sobre las comunidades en el exterior; formular y proponer políticas públicas al Consejo Nacional para las Comunidades Mexicanas en el Exterior, con base en las necesidades, opiniones e inquietudes expresadas por los mexicanos que residen en el exterior, y realizar las demás funciones que este decreto y otras disposiciones legales le confieran a él o a la Secretaría, y que sean afines a las señaladas en las fracciones anteriores y las que le encomiende el Secretario. Para seguir indagando sobre las potestades en materia de política exterior del presidente de nuestro país, con una óptica de los derechos humanos en una globalización que implica oportunidades y retos para los Estados y en lo individual, como la creación del Instituto de los Mexicanos en el Exterior, véase Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, México, 1996, pp. 97-115, 159-175; Carbonell, Miguel, *op. cit.*, nota 199, pp. 41 y ss.

- Fungir como enlace, en coordinación con las representaciones de México, con las comunidades mexicanas que viven en el exterior.
- Establecer una adecuada coordinación con los gobiernos, instituciones y organizaciones de los estados y municipios en materia de prevención, atención y apoyo a las comunidades mexicanas en el exterior y en otros temas afines y complementarios.
- Diseñar y promover mecanismos para la ejecución de los programas y proyectos propios de las labores del Instituto de los Mexicanos en el Exterior.
- Organizar y participar en seminarios, conferencias, simposios, coloquios y congresos públicos, privados y académicos en materia de migración y atención a mexicanos en el exterior.
- Recabar y sistematizar las propuestas y recomendaciones, tendentes a mejorar el desarrollo social de las comunidades mexicanas en el exterior, que formulen órganos consultivos constituidos por representantes de dichas comunidades.

En efecto, en los derechos humanos y laborales, un país ya no puede recurrir a la tesis de que una violación sistemática de estos derechos dentro de su territorio pertenece exclusivamente al ámbito de sus asuntos internos; una vez que estas violaciones sistemáticas han alcanzado en algún país un cierto nivel de persistencia y de visibilidad internacional, el argumento de exclusividad para sus asuntos internos carece de validez ante la comunidad internacional. Por tanto, para los gobiernos estatales y municipales,<sup>240</sup> lo que caracteriza principalmente a la cooperación in-

<sup>240</sup> Debido a la importancia del Instituto de los Mexicanos en el Exterior y sus funciones que realiza en beneficio de nuestros compatriotas en los Estados Unidos de América, es elemental exponer el concepto de “vulnerabilidad”. Se trata de un proceso social del cual su origen es endógeno, pues proviene de la dinámica de las relaciones sociales entre nacionales y extranjeros-inmigrantes en el país huésped. La posición de subordinación impuesta sobre los extranjeros-inmigrantes es algo que el Estado del país huésped “confirma”. Aquí, la “vulnerabilidad” se completa por el papel del Estado, ya sea por acción o por omisión, pero siempre en el contexto de ese tratamiento diferencial que el Estado huésped otorga a los nacionales frente a los extranjeros. Todo esto involucra un proceso que es interno, tanto en su sentido legal como en su sentido social. En cambio, la “integración” es exógena, originada en una “normatividad internacional”, misma que deriva del contexto de relaciones internacionales del país huésped, como una manifestación del proceso de globalización en el cual ese país huésped está inmerso. En esta tesitura, las condiciones mínimas de poder de los inmigrantes surgen de factores endógenos en el

ternacional local es el *hecho de, involucrar a gente de todas las edades y de todos los horizontes y ello de muy diversas maneras mediante experiencias de índole cultural, intercambios escolares, acontecimientos deportivos y experiencias en cuestiones concretas, como el medio ambiente o los servicios sociales*. Pero el debate actual no termina en la lista de elementos que debe considerar un acuerdo del tipo. Los asuntos internacionales de los gobiernos locales se entienden como elementos fundamentales del desarrollo y la gestión local, para la potenciación de los recursos.

#### IV. LA PARTICIPACIÓN DE LA CANCELLERÍA DE LA DIPLOMACIA FEDERATIVA A TRAVÉS DE SUS OFICINAS DE ENLACE CON LOS GOBIERNOS MUNICIPALES

La promoción del auténtico federalismo es imposible sin capital humano, y si bien la batalla hasta hoy se ha ganado con la capacidad instalada actual, no estamos lejos de que los más de 2,400 municipios del país manifiesten alguna inquietud internacional que requiera el apoyo y asesoría de la Cancillería. De esta forma, el elemento administrativo entrará en una encrucijada en ese mismo plazo: delimitará las funciones de apoyo en relación con 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. No obstante lo anterior, se debe reconocer que la encrucijada se presentará, dado que la Cancillería ha decidido participar de la dinámica descrita y ha establecido, dentro de las tareas prioritarias

Estado huésped, y las condiciones que resultan de “algún poder” para los inmigrantes-extranjeros, que usualmente corresponden en su origen a los compromisos internacionales del país huésped y a su “responsabilidad de Estado”. Por tanto, es básico coordinar la atención a los trabajadores migrantes mexicanos a Estados Unidos, bajo un contexto de desarrollo regional y bajo la participación de los gobiernos locales, con una proyección internacional. Se propone atender lo plasmado en la obra *Reforma del Estado*, México, UNAM, 2004, pp. 77, 84, 213 y ss.; Camacho Solís, Manuel, “Un nuevo pacto para México”, Córdova, Arnaldo, “Ideas para el federalismo”, en Camacho Solís, Manuel y Valadés, Diego (coords.), *Gobernabilidad democrática: ¿qué reforma?*, México, Comisión Especial para la Reforma del Estado de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, pp. 122 y 156.

de su área de vinculación con estados y municipios, 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 (véase el anexo, *infra*, “II. Convenio entre la Secretaría de Relaciones Exteriores y los municipios para la instauración de oficinas de enlace”, así como una lista de estas oficinas en las entidades federativas de la república mexicana).