



INSTITUTO UNIVERSITARIO NEZAHUALCÓYOTL
INCORPORADO A LA UNAM

**“LA ADSCRIPCIÓN DE DEFENSORIAS DE OFICIO EN LOS
CONSULADOS DE MÉXICO ACREDITADOS EN ESTADOS
UNIDOS DE AMERICA, COMO MEDIO EFICAZ DE PROTECCIÓN
CONSULAR”**

TESIS

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO EN
DERECHO**

PRESENTA:

ABELARDO JUÁREZ URAGA

ASESOR

MTRO: FRANCISCO MOISES VAZQUEZ REYES

CD NEZAHUALCÓYOTL, A 21 DE MARZO DE 2012



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS Y/O DEDICATORIAS

A Dios por permitirme existir. El ser supremo que seguramente trazo el camino para permitir la materialización de la presente tesis y a quien le agradezco infinitamente ser luz e inspiración en la adversidad y por conceder abundantes bendiciones.

A mis abuelos maternos y paternos. Por su afecto, historias y sobre todo por sus anécdotas.

A mi padre Fortino y a mi madre Asela, por todo lo vivido, en especial la aventura a Estados Unidos que será memorable. Porque han sido la inspiración fundamental de este trabajo, porque sin su apoyo no lo hubiese logrado, porque su amor, trabajo y responsabilidad queda de manifiesto con su lucha, perseverancia y determinación de salir adelante por y con su familia.

A mi hermano Jorge, y a mis hermanas Alma y Adriana por todo lo compartido, principalmente en E.U.A., porque sin ellos no podría haber sido tan divertida tal experiencia.

A mi esposa y a mi hijo, bendición de Dios que no me cansare de agradecerle.

A todos los inmigrantes mexicanos en Estados Unidos, deseosos de justicia y del mínimo respeto a sus derechos humanos. En particular, a aquellos que murieron en la persecución del sueño americano, así como aquellos víctimas de la injusticia y abuso de poder. Muy en especial a **Joaquín Luna**, quien será inspiración para continuar trabajando en favor del reconocimiento práctico a los derechos humanos, particularmente educación y trabajo, contemplados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

A todas las personas que ayudaron a mi familia en el camino, en especial a la Sra. Cony y su esposo Santi y su familia, así como al Sr. Richi y su familia, por siempre gracias.

AL KINDER LAZARO CARDENAS, donde tuve mis primeros pasos como alumno.

A LA PRIMARIA PINO SUAREZ, de la que guardo imborrables recuerdos en el salón de la maestra Araceli, quien confió en mí y por su calidez hacia mi familia.

A LA ESCUELA ELEMENTAL ROOSEVELT GRAMMAR SCHOOL, por ser mi primer salón y donde conocí a mis primeros maestros y amigos en E.U.A.

A LAS ESCUELA ELEMENTAL WASHINGTON SCHOOL, por permitirme vivir el aprendizaje y transición del ESL (inglés como segundo idioma) a clases regulares en inglés.

A LA ESCUELA ELEMENTAL MIDTOWN COMMUNITY SCHOOL, por recibirme como uno de los suyos, por permitirme presenciar experiencias académicas y personales únicas e inolvidables, por reconocer mi esfuerzo y por sembrar en mí el firme compromiso con el éxito.

A LA PREPARATORIA BAYONNE HIGHSCHOOL, por recibirme con los brazos abiertos en las diversas actividades en las que participe, por el abundante aprendizaje adquirido y por permitirme conocer a maestros y amigos entrañables.

A la UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO y al INSTITUTO UNIVERSITARIO NEZAHUALCÓYOTL, a sus autoridades y staff, por ser puerta del conocimiento universal y piedra angular en mi formación profesional, en especial a todos mis profesores de la facultad de derecho.

A la AAPAUNAM, por creer en mí, por reconocer mi trabajo, por la beca concedida al merito académico, infinitamente gracias.

A la UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE NEZAHUALCÓYOTL, a sus autoridades y staff, por permitirme hacer uso del idioma inglés, formándome como maestro y así permitirme compartir lo aprendido con sus alumnos.

A la SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES por permitirme realizar mi servicio social en sus instalaciones y así abrir una ventana al complejo, pero indispensable mundo de política exterior con el que cuenta el gobierno de México.

A mi familia y amigos que me han concedido su afecto y apoyo incondicional, en especial a Luis, Carlos, Víctor, Omar, Félix y Héctor.

A todos mis alumnos de quienes de una manera u otra también he aprendido.

A mis colegas y amigos maestros por compartir experiencias y por todas sus enseñanzas.

A Estados Unidos de América, un gran país al cual tengo mucho que agradecerle, mismo que siempre estará conformado por inmigrantes y cuya esencia y grandeza, pasado, presente y futuro radica en su trato de ellos, así como las aportaciones proveniente de todos aquellos que tan solo buscan la superación personal

En resumen a mi país, México al que pretendo aportar con mi trabajo, de quien me siento muy orgulloso, por sus hermosos lugares, cultura, su gente trabajadora y gentil y por un mejor porvenir para todos los ciudadanos que conformamos su población dentro y allende sus fronteras.

INTRODUCCIÓN.....I

**CAPITULO I. ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA PROTECCIÓN
CONSULAR.**

A. PROTECCION CONSULAR

**1. ANTECEDENTES DE LA PROTECCION CONSULAR EN EL
MUNDO**

- a. EDAD ANTIGUA.....2
- b. EDAD MEDIA.....11
- c. EPOCA MODERNA.....15
- d. EPOCA CONTEMPORANEA.....18

**2. ANTECEDENTES DE LA PROTECCION CONSULAR EN
MEXICO**

- a. EPOCA PREHISPANICA.....28
- b. EPOCA COLONIAL.....31
- c. MEXICO INDEPENDIENTE.....33
- d. MEXICO CONTEMPORANEO.....44

**CAPITULO II. LA PROTECCION CONSULAR DE MEXICANOS EN
ESTADOS UNIDOS DE AMERICA.**

- A. LA PROTECCIÓN CONSULAR DE MEXICO EN ESTADOS UNIDOS
DE 1990-2010.....77

B. PROCESOS LEGALES DE MEXICANOS EN ESTADOS UNIDOS
DE AMERICA DE ACUERDO A LA MATERIA.

1. MATERIA LABORAL.....	113
2. MATERIA PENAL.....	116
3. MATERIA MIGRATORIA.....	122
4. MATERIA FAMILIAR.....	124
5. MATERIA DERECHOS HUMANOS.....	126
6. MATERIA CIVIL.....	127

C. ORGANOS DE RELACIONES INTERNACIONALES.

1. SEGÚN EL DERECHO INTERNACIONAL.....	130
2. SEGÚN EL DERECHO DIPLOMATICO.....	135
3. SEGÚN EL DERECHO CONSULAR.....	141

D. EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA REPRESENTACION

JURIDICA

1. EL DERECHO A LA REPRESENTACION JURIDICA EN EL MUNDO.....	154
2. LA DEFENSORIA DE OFICIO EN MÉXICO.....	165
3. EL DERECHO A LA REPRESENTACION JURIDICA EN ESTADOS UNIDOS DE AMERICA.....	169

**CAPITULO III. LA REPRESENTACION JURIDICA CONSULAR COMO
MEDIO ADECUADO DE PROTECCIÓN A CONNACIONALES EN EL
EXTERIOR.**

A. PROPUESTAS A INSTRUMENTOS INTERNACIONALES EN MATERIA DE PROTECCIÓN CONSULAR.....	172
B. PROPUESTAS A LA LEGISLACIÓN DE MEXICO EN MATERIA DE PROTECCIÓN CONSULAR.....	177
C. DEFENSORIA DE OFICIO CONSULAR Y LA FACULTAD DE REPRESENTACION JURIDICA.....	195
CONCLUSIONES.....	202
BIBLIOGRAFIA.....	212
LEGISLACION CONSULTADA.....	214
OTRAS FUENTES.....	214

INTRODUCCION

El establecimiento de Defensorías de Oficio adscritas a los Consulados de México en Estados Unidos de América es la respuesta a un análisis de la realidad social que aqueja a nuestro país en la actualidad. Tal problemática se origina en el fenómeno migratorio impulsado principalmente por la pobreza y desempleo en nuestro país. No obstante, dicho fenómeno tiene como principal destino al país vecino del norte que es Estados Unidos; el cual con la fuerza laboral de nuestros connacionales conforma la primera potencia económica y militar del mundo. Es por ello, que la trascendencia política y económica de este fenómeno social manifiesta una necesidad evolutiva del Derecho Internacional en su aspecto consular. Particularmente porque al ser clasificados nuestros connacionales como minoría en Estados Unidos, ese simple hecho genera un sentimiento de vulnerabilidad sobre sus derechos más fundamentales e impotencia de salvaguardarlos frente autoridades locales, por los medios jurídicos más eficaces.

Es por ello que previa consideración del Derecho Internacional se ubico el presente estudio en la rama de Derecho Consular, el cual en base a su contenido y ejecución busca salvaguardar los derechos e intereses del Estado que envía, entendiéndose fundamentalmente todo connacional que este representa. Por lo tanto, corresponde a la protección consular el análisis de atribuir la facultad de representación jurídica a funcionarios consulares de carrera con fundamento en tratados internacionales y la legislación local

correspondiente, teniendo como función prioritaria la protección de los derechos inalienables a todo ser humano por medio de una **DEFENSORIA DE OFICIO CONSULAR** en favor de connacionales que se encuentran allende las fronteras.

Es por lo mencionado con antelación que a efecto de desarrollar de manera sistemática y con la mayor precisión posible, se decidió desarrollar el presente trabajo de tesis en tres capítulos. En el primer capítulo hablamos de los antecedentes históricos de la protección consular. Esto entendiéndose como todos aquellos precedentes internacionales y locales, en relación a quien hoy en día conocemos como funcionarios consulares. Es decir, su primera aparición en la vida comunitaria, las diversas funciones que ejercía el funcionario consular, así como su denominación en la edad antigua, en la edad media, en la época moderna y en la época contemporánea. Al respecto se dividió su estudio partiendo del punto de vista global y aterrizando en un punto de vista local. Desde esta última perspectiva, el caso de México resulta ser muy peculiar, ya que existen antecedentes prehispánicos de la figura del cónsul, no obstante la posterior influencia de ideas europeas en la figura actual de este funcionario público.

Por lo que respecta al capítulo dos del presente trabajo de investigación, corresponde analizar a la protección consular ejercida por el gobierno de México frente a autoridades del gobierno de Estados Unidos de América. En este espacio se alude a la protección consular ejercida en Estados Unidos durante las últimas dos décadas, la cual no obstante los importantes logros

obtenidos no ha sido suficiente en la procuración del bienestar de la comunidad mexicana en aquel país. De igual manera, se hace mención de los ámbitos jurídicos en donde normalmente se ubica dicha asistencia consular, en materia laboral, penal, migratoria, familiar y administrativa por señalar algunas. Aunado a lo anterior se estudia brevemente en este capítulo a los actores de las relaciones internacionales. Esto con el propósito de identificar los funcionarios públicos del gobierno de México les corresponde la asistencia legal o en su caso la responsabilidad de una representación jurídica adecuada en el exterior. Es por ello que en un inicio analizamos las funciones de los representantes del Estado en el exterior. Como resultado se pudo establecer a quien le corresponde velar por una protección consular más eficaz. Finalmente, en este capítulo se menciona la idea del derecho fundamental a la **DEFENSA O REPRESENTACIÓN JURIDICA** adecuada, como un derecho inalienable, contemplado en la Declaración Universal de Derechos Humanos.

Por último, en el tercer capítulo del presente se mencionan las propuestas a la legislación internacional y local que corresponden al presente tema de tesis. En otras palabras, se proponen modificaciones a los tratados internacionales en materia consular, como lo son la Convención de Viena Sobre Relaciones Consulares y la Convención Consular entre México y Estados Unidos. De igual manera se proponen modificaciones a la legislación federal mexicana que junto con los tratados internacionales concedan la facultad de representación jurídica a funcionarios consulares del Estado que envía frente al Estado receptor, concretamente México y Estados Unidos.

Es así como se pretende atender la problemática actual que aqueja la protección consular de México. En concreto, se propone una respuesta pacífica, fundada en el consenso de los Estados parte, que tiene como finalidad la protección de los derechos humanos por medio de la representación, defensa y asesoría jurídica adecuada del ser humano; así como de una vida digna cuando se encuentre fuera de los límites de su territorio nacional, pero que sobre todas las cosas busca evitar los enfrentamientos bélicos como recurso efectivo de protección ciudadana en el exterior, con miras a la conservación de la paz y armonía de una comunidad internacional cada vez más diversa.

ABSTRACT

Currently, as we all know the profound relationship between Mexico and the United States of America has taken new and more complex paths, therefore we are faced with new challenges on both sides of the border. In recent years, we have noticed that the immigration phenomenon from Mexico to the U.S.A. has proven to be one of the most difficult tasks to handle for all governments involved. This is especially true if we consider the active role that Mexican immigrants, often called “illegal immigrants”, play in the American economy, as well as the constant threats that they suffer when entering the U.S.A.

Taking into account the global context we live in, we have witnessed international will to form partnerships and alliances to solve all sorts of challenges at an institutional level and at the country level, a clear example of

this is the European Union. Regarding the subject matter of the present bachelor's degree thesis, it is pondered that the immigration phenomenon between Mexico and the U.S.A. may create a turning point in the way countries guarantee their citizens abroad the respect and protection of their human rights. This may be achieved once we identify that the judicial systems of both countries recognize the fundamental right of adequate legal defense or representation of citizens on either side of the border. In addition, both governments should consider not only the benefits obtained from the immigration phenomenon economic wise but also the awareness of immigrants human rights under international treaties like the Universal Declaration of Human Rights of December 10th 1948.

Last but not least, it must be said that it is not only important to diagnose this bilateral immigration issue but also the psychological, social and legal consequences and the profile of the government officials in charge of solving them. Moreover and most importantly it is meant to find a peaceful solution such as **Consular Public Defense** to everyday legal issues encountered by Mexican citizens that go from being separated from their families due to their residency status, to hard work conditions and even murder in some cases, caused not only by American citizens but also American authorities like the Border Patrol.

LA ADSCRIPCIÓN DE DEFENSORÍAS DE OFICIO EN LOS CONSULADOS DE MÉXICO ACREDITADOS EN ESTADOS UNIDOS, COMO MEDIO EFICAZ DE PROTECCIÓN CONSULAR.

CAPITULO I. ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA PROTECCIÓN CONSULAR.

A. PROTECCIÓN CONSULAR.

Se le denomina protección consular a la actividad realizada por funcionarios consulares mexicanos en el ejercicio de las facultades concedidas por el gobierno de México, con apego a los tratados internacionales, previo consenso, en territorio de otro Estado. Es decir, la actividad consular busca preservar hacer valer los derechos fundamentales de nuestros connacionales en el exterior. Cabe mencionar que aunque hoy en día existen diversos programas que tienen como misión la protección consular, lo cierto es que tal protección *per se* de nuestros connacionales aun no se ha podido garantizar.

Como consecuencia se requiere la evolución de la institución consular principalmente en sus funciones representativas en E.U.A. Ello en el contexto de la relación históricamente intrínseca que existe entre ambos países, sin olvidar la inmensa comunidad mexicana que sigue creciendo y se encuentra del otro lado de la frontera. Motivado principalmente por las constantes violaciones a sus derechos fundamentales, de las que periódicamente surgen controversias legales en las que se ven involucrados y por la preservación de una relación bilateral a través de medios de solución pacífica apegados a principios de derecho internacional.

Cabe mencionar que a través de la historia nos concierne estudiar la labor de los funcionarios consulares. Analizar el alcance de sus facultades y ámbito de actividad. Ello permitirá contemplar la posibilidad de representar jurídicamente a nuestros connacionales ante autoridades estadounidenses, como un medio adecuado y eficaz de defensa de nuestros nacionales mexicanos frente a particulares y autoridades locales de E.U.A.

1. ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA PROTECCIÓN CONSULAR.

a. EDAD ANTIGUA

En virtud de la sociabilidad inherente a la naturaleza humana, el hombre huye del aislamiento y tiende a asociarse. En su búsqueda del bienestar de su familia y cuando el hombre decide migrar, se encuentra inmerso en una comunidad diferente, con costumbres e idioma propio; que cuando se ve involucrado en una controversia o que su integridad y/o la de su familia, hacen necesaria la protección de la comunidad a la que pertenece.

Por consiguiente, el individuo a consecuencia de los vínculos que le ligan al Estado a que pertenece, encuentra en el Estado, como lo menciona Julio Diena, su “natural protector”¹, aun respecto de las relaciones comerciales que puede tener con países extranjeros.

¹ Diena, Julio. *Derecho Internacional Público*, Traducción de la 4ª ed. Italiana con referencias al Derecho Español por Trias de Bes, J.M., Bosch, Barcelona, España, 1946, p. 1.

Así nos percatamos que en los orígenes de la historia, vemos pueblos aislados, generalmente nómadas, cuyos jefes civiles, militares o religiosos encarnan la ley y rigen las relaciones de los individuos que componen el clan, tribu o pueblo. “Poco contacto se establece entre los distintos agrupamientos, y son raras las personas que se incorporan a otros grupos con el carácter de extranjeros. Las primeras civilizaciones revelan entre todos los pueblos numerosas analogías, como por ejemplo, el principio de la “Santidad de los Tratados” que prevaleció en el Sumer, Tebas, Ninive, Egipto, Grecia y más tarde en Roma”².

Al respecto es necesario reconocer que en estos tiempos aunque parecieran ser remotos existía una organización más o menos avanzada, en la que prevalecieron los conceptos morales, no obstante que el procedimiento de la fuerza constituía el modo común de resolver los conflictos entre las comunidades. Es decir “en numerosos casos, la civilización y el poder material de un pueblo fueron tan superiores a los de sus vecinos, que entre aquél y éstos no se practicaron relaciones normales, sino que éstas adquirieron un carácter especial en detrimento de los pueblos débiles”³.

Por lo que respecta a las edades más remotas debemos llamar la atención sobre los descubrimientos del Sumer, ubicados aproximadamente 3,100 años A.J. propiamente en los límites documentarios de la historia misma, siendo entre ellos el más notable un tratado sobre fronteras, concluido entre el reino de Lagash y la

²Sierra, Manuel J. *Tratado de Derecho Internacional Público*, 4ª ed., Edit. Porrúa, México, 1990, p 42.

³ *Ibidem*, p. 44.

comunidad de Umma, otra ciudad estado en la Mesopotámica, que para resolver los conflictos de su interpretación, la injerencia de un árbitro, el Rey Mesilin de Kish, es decir, un sistema de procedimiento arbitral.

Es fundamental mencionar que el acatamiento de los principios básicos en que descansaban las relaciones internacionales que imperaban en la antigüedad era garantizado por sanciones religiosas, pues el derecho y la religión se hallaban íntimamente ligados. Egipto es el dato más ilustrativo está representado por el Tratado de Paz que celebró Ramsés II en 1278 A.J., con el Rey Hattusili II de los Hititas, tratado de paz y alianza que establecían procedimientos de extradición. El tratado de la “Bella Paz” fue fielmente observado durante el reinado de Ramsés II. Las sanciones religiosas para el caso de incumplimiento eran las más notorias.

En los pueblos de China, sometidos a una misma autoridad, pero prácticamente independientes, reconocían instituciones y costumbres avanzadas que fueron recogidas y puestas en aplicación por el mundo occidental muchos siglos más tarde, por ejemplo: el concepto de la soberanía relativa, de la guerra justa, etc. La Gran Unión de los Chinos planeada por Confucio (551-479 A.J.) ha sido comparada con el concepto que creó la Liga de las Naciones.

En la India, los Brahmanes formularon reglas de diplomacia de una gran sagacidad, recomendando liberalidad y moderación para el vecino; otras sobre la guerra a que se refiere el Código de Manú, según el cual, “La paz y su contraria, la guerra dependen de los Embajadores, pues sólo ellos crean y descomponen las

alianzas. En su poder se hallan los asuntos que dan lugar a la guerra o a la paz entre los pueblos”. Estas reglas eran inspiradas en el respeto a los derechos de la humanidad⁴.

GRECIA

Las múltiples relaciones comerciales que en Grecia sostenían entre sí las ciudades-estados, *polis*, que la integraban y la interdependencia económica entre las diferentes ciudades del Mar Egeo, del Mediterráneo y del Mar Negro, originó el establecimiento de todo género de instituciones jurídicas para la protección de los extranjeros. La ciudad-estado era el centro de la vida cívica y la unidad o sujeto de las relaciones políticas. Grecia pudo recoger sin dificultad la herencia del pasado y adoptar principios esenciales como el de la santidad de las obligaciones internacionales y de la necesidad de otorgar a los intermediarios, determinadas inmunidades y garantías.

“La colonización por pueblos extranjeros de territorios griegos, y la formación de ligas y confederaciones contribuyeron aún más a dar a estos pueblos un cierto aspecto de vida internacional en la que el espíritu de libertad y el apego al Derecho Natural propios de la raza helénica, les inspiraba el establecimiento de normas para sus relaciones recíprocas. Hay suficientes indicios para suponer que las nociones de respeto a los prisioneros de guerra, de cumplimiento de tratados y de libertad de las instituciones políticas de cada entidad se desarrollan en la

⁴ *Ibidem*, p.43.

comunidad griega a un nivel muy superior al de las instituciones bárbaras de su tiempo. Pero sobre todo es de notarse la institución de la práctica arbitral como recurso para evitar disputas armadas entre las diversas unidades políticas, que parece haber tenido éxito en numerosas ocasiones”.⁵

Paralelamente, a estos acontecimientos en Grecia, uno de los precedentes más antiguos de lo que es la protección consular encuentra su origen en la figura del *Proxenos*. En la Grecia Clásica, el *Proxenos* era un ciudadano usualmente rico de una ciudad-estado en particular quien sentía una amistad hacía otra ciudad, y voluntariamente adopto algunos de los “roles” que fueron llevados a cabo posteriormente por los Cónsules en los Estados modernos. Guardando analogía con los cónsules honorarios en la actualidad. Un ejemplo de esta adopción de “roles” se establece, en el sentido de que el *Proxenos* asistía a ciudadanos de otra ciudad cuando se encontraban en problemas con las autoridades en su ciudad. Inclusive se hace mención que “algunas veces los acogía en su propia casa, asumiendo los gastos y protección a su nombre”.⁶

Por otro lado el hecho de ser el *Proxenos* de otra ciudad no excluía el tomar parte en una guerra contra dicha ciudad, en caso de que la ciudad natal del *Proxenos* declarara la guerra, el *Proxenos* le debía lealtad en primer lugar al de su origen. Sin embargo, naturalmente el *Proxenos* haría su mejor esfuerzo para prevenir que tal enfrentamiento se diera y solucionar cualquier diferencia que

⁵ Ursúa, Francisco A. *Derecho Internacional Público*, Edit. Estudios Internacionales, México, 1938, p. 46.

⁶ <http://www.en.wikipedia.org/wiki/Proxenos>.

amenazara su causa. Así que una vez que las negociaciones de paz estuvieran encaminadas, los contactos del *Proxenos* y su buena fe en la ciudad enemiga podría ser de gran utilidad en beneficio para la ciudad a la que pertenece. También, cabe mencionar que la posición del *Proxenos* en favor de una ciudad en particular podía ser heredada dentro de su familia.

Resumiendo, agrega el autor Manuel Sierra, “la generalización del Derecho internacional y el desenvolvimiento de las reglas comunes del Derecho consuetudinario fueron una consecuencia del progreso continuo de esta materia; el conjunto de determinadas reglas en aquellos días llegó a denominarse “Costumbre de los Helenos”. Existía una variada gama de tratados llamados *Ipsopolitas*, entre otros los relacionados con el comercio y con el uso de una moneda común”.⁷

Posteriormente, la actividad de representación estuvo a cargo de particulares, elegidos entre los residentes del lugar. Por lo tanto, en la época antigua, los extranjeros que se encontraban en alguna ciudad debían elegir de entre los ciudadanos griegos, quien los defendiera y los representara ante las autoridades y tribunales locales. “Con el tiempo, esta costumbre fue superada, siendo la misma ciudad-estado en la que residían los extranjeros, la que escogía entre sus ciudadanos el que habría de ser el *Proxenos* encargado de representar

⁷ Sierra, Manuel. *op. cit.*, p.44.

al conjunto de sus ciudadanos y a cada uno de ellos en particular, ante las autoridades y tribunales de la otra ciudad-estado griega”.⁸

Señala por su parte el autor Manuel Sierra, que “existían también otras instituciones importantes como las federaciones político-religiosas conocidas con el nombre de *Ligas Anfictiónicas*, en las que sin establecer propiamente una separación que entonces no se conocía, entre la religión, la ley y la moral, los estados que formaban el mundo griego sentaron las bases de un sistema que supone la existencia de un grupo de estados independientes viviendo en una comunidad sujeta en sus relaciones recíprocas, a ciertas reglas adoptadas voluntariamente en común”.⁹

Finalmente, con el advenimiento de la guerra del Peloponeso, aunque aparentemente destruyó la civilización helénica, no pudo hacer desaparecer las ideas morales que predominaban entonces y las que perduraron a través del mundo romano, que sufrió la influencia civilizadora de Grecia. Así mismo, entre los bárbaros se conservaron algunos de los principios directrices que habían creado en los griegos tan elevado concepto de las obligaciones internacionales.

ROMA

⁸ Gómez Arnau, Remedios. *México y la Protección de sus Nacionales en Estados Unidos*, Edit. UNAM, México, 1990, p.22.

⁹ Sierra, Manuel. *op.cit.*, p.44.

En aquel tiempo donde la guerra era constante, Roma, como las potencias mundiales en el siglo pasado, no se conformaban con el dominio material que ejercía sobre los demás pueblos, pretendía también se le reconociera una actitud moral que viniera a absolverla de su actuación imperialista. Los juristas romanos dividieron las guerras en justas e injustas, considerando justas las que llevaba a cabo Roma de acuerdo con sus ideas religiosas y morales. “Los usos internacionales adoptados en Roma, principalmente en lo que se refiere a ceremonial y guerra, estaban comprendidos en el *-jus fetiale-* una mezcla de ley secular y divina-, interpretada y aplicada por el *Colegio de Fetiales*, un cuerpo de sacerdotes, que podían ser designados por el Senado. Correspondía a los *Fetiales* decidir sobre la justicia e injusticia de una guerra, en la inteligencia de que para ellos sólo había cuatro casos de guerra: violación del territorio romano, de los tratados, de las inmunidades diplomáticas y prestar auxilio al adversario durante la guerra. Se exigían para la firma de los tratados, laboriosos requisitos, en los que Roma se fundaba con frecuencia para no cumplir con sus obligaciones contractuales”¹⁰.

La protección en Roma era concedida a los bienes de individuos, nacionales de un estado que tenía celebrado con ella un tratado de amistad; en caso contrario, la propiedad podía ser confiscada y los hombres considerados como esclavos. Situaciones que regulaba el *jus gentium*, derecho civil romano aplicado a asuntos que concernían a las relaciones de los ciudadanos romanos con los extranjeros; cuando Roma se convirtió en un gran centro de atracción para

¹⁰ *Ibidem*, p. 45.

los extranjeros, el *jus civile* ancestral no pudo ser aplicado y la necesidad dio lugar a una interpretación más liberal, tomando en cuenta las reglas usadas en otras comunidades inspiradas por la buena fe y la equidad.

En dicha época, la ley que se aplicaba entonces a los extranjeros era la propia de la ciudad-estado donde se encontraban. Sin embargo, posteriormente se estableció en Roma, que las controversias entre los extranjeros se solucionarían mediante la constitución de colegios de árbitros denominados *Recuperatores*, compuestos por ciudadanos romanos que se encargaban de juzgar dichas controversias “*ex aequo et bono*” (según lo equitativo y bueno).¹¹

Tiempo después, en el Imperio Romano, surge la figura del *Praetor Peregrinus* que también se encargaba de las controversias entre extranjeros, o entre extranjeros y romanos, haciendo uso del *jus gentium*, que era el sistema de normas que se aplicaba a todos los extranjeros dentro del Imperio. “Dicho cuerpo normativo comprendía principios jurídicos de varios pueblos, además de reglas consuetudinarias relativas al comercio que eran empleados para resolver estos casos que involucraban a los extranjeros. Se hace la diferencia del *jus civile*, que era exclusivamente empleado para la regulación de relaciones y controversias jurídicas en las que se veían inmiscuidos ciudadanos romanos. Como

¹¹ Gómez, Arnau. *op. cit.*, p. 22.

consecuencia de ello, provocó la transformación del *jus gentium* dando nacimiento a la teoría del *Derecho Natural* o Derecho racional, aplicado a los extranjeros”.¹²

En Roma encontramos las mismas analogías ya señaladas en los demás pueblos de la antigüedad; la idea de la santidad de las obligaciones internacionales y la necesidad de la existencia de intermediarios, instituciones francamente características del Derecho Internacional. “Cicerón decía que la inmunidad de los embajadores estaba protegida por todas las leyes divinas y humanas. Las reglas en uso obligan a recibir a los embajadores con honores basados en prácticas especiales que interpretaba el *Magíster Oficiorum*”.¹³

b). EDAD MEDIA.

En el siglo V, que en coincidencia con el debilitamiento del Imperio Romano, empieza a aceptarse que la representación de los extranjeros sea asumida por magistrados elegidos de entre ellos mismos. Lo que le imprime a dicha actividad un importante elemento de elección de representación a los extranjeros.

El desenvolvimiento durante estos primeros siglos fue lento y no fue sino hasta la formación de los nuevos estados que surge, la necesidad de establecer una ley para reglamentar sus relaciones recíprocas. De este modo se formaron

¹² Maresca, Adolfo. *Las Relaciones Consulares*, Edit. Aguilar, Madrid, 1974. Hace una descripción detallada de este tipo de órganos y establece una analogía entre éstos y la moderna institución consular.

¹³ Sierra, Manuel. *op. cit.*, p. 46.

modelos de codificación de Derecho Marítimo y Derecho Diplomático, como las *Leyes de Rodas*, *las Tablas Amalfitanas*, *el Consulado del Mar* y *el Código Veneciano*.

Las normas empleadas y las directivas seguidas sufrieron en la práctica la influencia de las enseñanzas de un gran espíritu del Renacimiento, el florentino Maquiavelo, que pensaba que entre los principales medios que debía emplear la diplomacia, debían considerarse la fuerza y la duplicidad, aun para servir a una causa superior. Un caso particular por definir las normas que regirían la diplomacia en aquellos tiempos es el célebre *Código Veneciano*, el cual no permitía a los embajadores llevar a sus esposas consigo al extranjero, pues las consideraba incapaces de guardar un secreto. Se les recomendaba un gran sigilo en el trabajo y su condición duraba poco tiempo; constreñidos a preparar sus propios alimentos por temor de ser envenenados, no podían aceptar ningún presente, ni poseer propiedades en el país en que residían.

Asimismo en una organización social caracterizada por la coexistencia de pueblos distintos dentro de una misma organización política rige el principio de la “personalidad del Derecho”. Mediante éste principio, todo individuo está sujeto a la ley de su raza, por lo que los extranjeros se rigen por las leyes de su país de origen y son sus propios magistrados (*Praepositi*, *Baili*, *Telenarii*) los encargados de arreglar las controversias.

“Estos magistrados son órganos privados, surgidos localmente, investidos de una potestad tributaria y titulares de un poder de protección a favor de los miembros de su grupo racial, frente a las autoridades locales. Por lo que se refiere a las ciudades, los gremios de comerciantes y artesanos se regulan por normas propias, aplicadas por magistrados propios (denominados cónsules) y que consisten en una serie de principios y costumbres recogidos sistemáticamente”.¹⁴

“Ante la gran disgregación feudal que dividía a Europa en un sinnúmero de pequeñas fronteras, el derecho de guerra privada toma carta de naturaleza por doquier. Las ciudades también gozan de tal derecho, ya que mantienen una política propia; llegan a declarar la guerra a sus señores feudales o entre sí, además de entablar negociaciones y concertar alianzas”.¹⁵

Con tal advenimiento de situaciones sociales, principalmente con la entremezcla de las razas bajo un lugar de vida fijo y la centralización de las relaciones legales alrededor de la idea de propiedad de la tierra, el principio de la personalidad de la ley fue cediendo lugar al de la territorialidad de la ley. Así pues, en lugar de aplicarse diferentes leyes a diferentes grupos raciales, se fueron aplicando a todos la misma ley dentro de una cierta localidad, independientemente del origen de sus habitantes.

¹⁴ Como señala el autor Adolfo Maresca, *op. cit.*, p. 17, este cónsul no es aún un órgano del Estado al que pertenecen los individuos extranjeros en relación con el Estado huésped, pero ya es un órgano intrínseco a este grupo social y puede aplicar a sus integrantes su propia ley.

¹⁵ *Ibidem*, p.17. Un ejemplo son las cartas-represalia que podía expedir un príncipe para que uno de sus vasallos pudiese hacer la guerra a un deudor, a fin de obtener el pago de lo adeudado.

De tal manera que “con la aparición de los primeros estados a mediados del siglo XIV, como Francia, Escocia, Inglaterra, Irlanda, Castilla y Aragón, fue ganando terreno la idea de soberanía, no sólo en el sentido de concentrar el poder político en un monarca frente a la disgregación feudal, sino también de fortalecer este poder en su territorio frente a la influencia del emperador”¹⁶.

Es decir, todos los atributos que los glosistas concedían únicamente al emperador eran otorgados ahora por los posglosistas a la totalidad de los Estados: derecho supremo de legislación y gobernación dentro de su territorio, derecho de entrar en alianzas y concluir tratados y derecho a la legítima defensa en forma de guerra. Es decir, “la comunidad internacional no es un estado mundial, o un *Civitas Maxima*, basado en principios abstractos de equidad y justicia, sino más bien, según Hershley, una Sociedad libre de pueblos unidos por la solidaridad de sus tendencias e intereses”.¹⁷

Es así como a fines del siglo XIII, empiezan a aparecer los gérmenes del derecho internacional. “En la época feudal, asimismo, se encuentran ya algunos de los elementos primarios de la relación entre Estado y ciudadano y de algunas funciones que podrían considerarse como de protección por parte del Estado. En este sentido y como resultado del desarrollo independiente de las ciudades italianas, éstas comenzaron a enviar al exterior, previo consentimiento del soberano extranjero, magistrados propios con competencia para juzgar, con base

¹⁶ *Ibidem*, p.18.

¹⁷ Sierra, Manuel. *op.cit.*, p.19.

en su propia ley pues en estas ciudades aún prevalecía el concepto de personalidad de la ley en asuntos civiles y penales en los que tomaran parte sus ciudadanos. De esta manera, Venecia (en 1060), Génova (en 1204), Montpellier (en 1243) y Carbona (en 1340) envían a Constantinopla a dichos magistrados o cónsules”.¹⁸

A pesar de la evolución de la organización política y social en estos tiempos; la Edad Media es todavía un periodo imperial y el concepto de Imperio sigue siendo el principal en la ciencia política. No será sino hasta finalizar la Edad Media y comenzar la Edad Moderna, cuando el concepto de Estado es realmente revivido y transformado, surgiendo la noción de protección estatal.

c). EPOCA MODERNA.

Como ya se mencionó, el mundo político europeo anterior a la constitución del Estado moderno se caracterizaba por la fragmentación o repartición del poder político entre el emperador, el papa y los señores feudales, de manera que la delimitación espacial del ejercicio del poder llegaba a entremezclarse, haciendo imposible no sólo la distinción entre derecho público y privado, sino también entre lo que después se ha conocido como derecho interno e internacional. Pero la idea de un Estado universal único o imperio, que predominó a nivel conceptual durante la Edad Media, fue modificándose poco a poco en la práctica, hasta convertirse la

¹⁸ Adolfo, Maresca. *op. cit.*, p.18.

Edad Moderna, una pluralidad de Estados “en la que cada uno no pretendía gobernar al mundo, sino sólo gobernarse a sí mismo”.¹⁹

El concepto de soberanía fue producto de la necesidad de organización que se consumó hasta mediados del siglo XVII con el Tratado de Paz de Westfalia, el cual confirmó en Europa la existencia de un sistema de Estados. Este tratado puso término en 1648 a la Guerra de los Treinta Años iniciada en 1618 en Europa Central, a consecuencia de la rivalidad religiosa al interior del Imperio Alemán (entre los principales protestantes y el emperador alemán) y de la pugna entre Francia y España por ampliar su poder en Europa. Como resultado trascendental, el Tratado de Westfalia es el documento del cual se derivan todos los pactos internacionales subsiguientes hasta la Revolución Francesa.²⁰

Considerando el Tratado de Westfalia de 1648 y la publicación de “*Leviatán*”, de Hobbes, en 1651 (libro que explica la noción de soberanía como autoridad de facto) puede considerarse al siglo XVII como el de la consolidación del Estado moderno y, consecuentemente, el del inicio del Derecho de las Naciones o Derecho Internacional. Es justamente en el año de 1625, cuando Hugo Grocio publica su obra “*Del Derecho de Guerra y Paz*”, por lo que se le considera el padre del Derecho Internacional. Esta obra trata de encuadrar a la guerra en un marco de normas jurídicas y es la culminación de una constante preocupación

¹⁹ Sorensen, Max. *Manual de Derecho Internacional Público*, México, Fondo de Cultura Económica, 1973, p.64.

²⁰ Potemkin, V.P., y otros. *Historia de la Diplomacia*; Tomo I, Edit. Grijalbo, México, 1966, p. 298.

entre los teólogos y juristas que lo precedieron por regular un aspecto fundamental de la realidad internacional: la guerra entre los Estados.

PROTECCIÓN A NACIONALES EN EL EXTERIOR POR PARTE DEL ESTADO.

Después de Grocio, Emerich de Vattel escribe “*El Derecho de gentes*” que se publica en 1758 y en el que “se puede reconocer ya el sistema de derecho internacional tal como lo entendemos ahora, pues distingue claramente entre derecho interno e internacional, y cubre el ámbito completo de las relaciones jurídicas entre los Estados”.²¹

Por otro lado, aunque en los años precedentes diversos autores hicieron alusión al derecho de un Estado de proteger a las personas y los intereses de sus nacionales frente a los agravios cometidos en su contra por ciudadanos del estado receptor, no es sino hasta la segunda mitad del siglo XVIII cuando los escritores sobre Derecho Internacional dan atención específica al tema de la protección a nacionales en el exterior por parte del Estado; siendo precisamente Vattel el primero. La contribución más importante de este autor es la tesis de que “*un daño a un individuo es un daño a su Estado*”.

Según Vattel, “quien lesiona a un ciudadano, indirectamente ofende al Estado, que está obligado a proteger a sus ciudadanos; y el soberano del

²¹ Max, Sorensen. *op. cit.* p. 73.

ciudadano ofensor deberá reparar sus errores, castigando al agresor y, si es posible, obligándolo a una total reparación, puesto que de otra manera, el ciudadano no obtendrá uno de los objetivos primordiales de toda asociación civil que es la seguridad. En caso de que el soberano se niegue a hacer reparar el daño ocasionado por su súbdito, o de castigar al culpable, o en todo caso de enviarlo al Estado ofendido para que en él sea sancionado, se convierte en cómplice del daño causado y por lo tanto se hace responsable. Así mismo el soberano que acepta la entrada de extranjeros en su territorio, se supone que lo hace bajo la aceptación tácita de que estarán sometidos a las leyes generales de ese territorio, lo que implica que tienen el mismo derecho que los ciudadanos del lugar a ser juzgados conforme a las leyes del mismo, tanto en el caso de que sean ofendidos, como en el de que ellos cometan una ofensa”.²²

Por lo expuesto con anterioridad, se puede mencionar que en los siglos XVIII y principio del siglo XIX no existió una definición clara y acabada de la protección a nacionales en el exterior. Sin embargo, la base de principios muy generales, se fue conformando una práctica que en no pocas ocasiones llevó a la comisión de actos que francamente pueden calificarse de excesos y abusos de poder de un Estado sobre otro.

d). EPOCA CONTEMPORANEA.

²² Emerich de Vattel. *Le droit des gens ou principes de la loi naturelle appliqués á la conduite et aux affaires des nations et des souverains*, Washington, Carnegie Institution of Washington, 1916, pp. 309-329.

Una vez consagrado el sistema de Estados en Europa, puede hablarse del surgimiento de la protección de nacionales en el exterior. Sin embargo, en sus inicios esta actividad tomó formas diferentes a las aceptadas en la actualidad, debido principalmente a la posibilidad del uso de la fuerza para solucionar los conflictos entre países y la falta de una reglamentación específica para ello dentro del Derecho Internacional.

En los primeros Estados de Europa el primer vestigio de protección, es aquella realizada por los cónsules de las ciudades italianas durante la Edad Media. “Y es que, como resultado de la afirmación del concepto de soberanía del Estado a partir del siglo XVI, la institución consular pierde importancia en Occidente como medio de administración extra nacional de justicia como había ocurrido hasta entonces, y se limita el papel del cónsul al de simple agente comercial, de manera que no constituya más un órgano extranjero destinado a ejercer actividades incompatibles con la soberanía del Estado receptor”.²³

Sin embargo, “en la segunda mitad del siglo XVIII, gracias a una nueva conciencia de los Estados sobre la función de la institución consular en el sistema de las relaciones internacionales, se inicia un proceso de recuperación. Por ejemplo, el 13 de marzo de 1769 se firma entre los plenipotenciarios del rey de España y los del rey de Francia, el Tratado de El Pardo, para establecer, entre otras cosas, que los cónsules de ambas partes gozarían de la inviolabilidad

²³ *Ibidem*, p. 10.

personal, tratamiento hasta entonces negado por la jurisdicción de ambos Estados”.²⁴

Por otro lado resulta importante destacar la frecuencia con que en un principio se vinculó el uso de la fuerza con la actividad de protección. Difícilmente hubiera podido evitarse esto, si se considera que el derecho de arreglar las diferencias por medio de la fuerza era, como reconoció el famoso posglosista Bartolo de Saxoferrato, una innovación vinculada al surgimiento de los Estados.²⁵ Y este derecho a declarar y llevar a cabo la guerra (*ius ad bellum*) para dirimir los conflictos interestatales habría de seguir vigente hasta los inicios del siglo (XX). De tal manera que aunque se aceptaba que los países intentaran solucionar sus diferencias por la vía de las negociaciones, no existía la obligación de una solución pacífica, ni se condenaba el recurso de la guerra entre los Estados.

No obstante lo anterior, a nivel conceptual no se llegó a separar formalmente la protección por medios diplomáticos de la protección a través del uso de la fuerza. Simplemente se reconoció el derecho de proteger los intereses de los nacionales en el exterior, sin más precisiones. No obstante la falta de claridad propició que al presentarse reclamaciones por la vía diplomática, no se respetara cabalmente el principio de la soberanía territorial de los Estados, pues en no pocas ocasiones se solicitó la satisfacción de los reclamos de

²⁴ Adolfo, Maresca. *op. cit.*, pp.26-27.

²⁵ *Ibidem*, *op. cit.*, p. 161, señala que de acuerdo con Saxoferrato, el Derecho Romano, partiendo de la unidad del imperio único, rechazaba enérgicamente el derecho de represalia y estipulaba otros medios pacíficos para arreglar las diferencias entre las provincias del imperio.

connacionales, independientemente de lo que estableciesen las leyes o la práctica locales en relación con la demanda específica y, muchas veces, sin que sus compatriotas hubiesen intentado solucionar su problema a través de las instancias locales correspondientes.

Lo anterior condujo a la práctica de lo que se denominó “protección diplomática arrogante”, generalmente ejercida por países poderosos frente a los más débiles, de manera que terminaron por exigir tratamientos prácticamente privilegiados para sus nacionales en estos últimos países. Como señala César Sepúlveda al hablar de la interposición diplomática en el ejercicio de la protección por parte de las potencias, “Los extranjeros residentes en los países de menor desarrollo, en lugar de ocurrir a las leyes y tribunales locales para cualquier reclamación, preferían utilizar el conducto diplomático, que les garantizaba un régimen de privilegio con respecto a los nativos, y rehusaban arrogantemente sujetarse a las disposiciones internas”.²⁶

Con el transcurso del tiempo se identificó la mayoría de estos casos más con propósitos de intervención en los asuntos internos de los países, que con actividades estrictamente de protección. Hay que recordar que en el siglo XIX las colonias españolas en América se independizaron, lo que llevó al surgimiento de nuevos Estados en el ámbito internacional, sin embargo, no ingresaron en el mismo nivel ni con los mismos derechos en la práctica que las naciones europeas.

²⁶ Sepúlveda, Cesar. *Derecho Internacional*, 18ª Edición, Edit. Porrúa, México, 1997, p. 243.

Las naciones preponderantes eran las europeas y los E.U.A. dictando éstas las normas de Derecho Internacional.

De esta manera, las grandes potencias no vacilaron en buscar imponer su sistema de valores y cultura a los otros países y, a partir de ello, decidieron menospreciar lo que no se ajustara a su patrón de comportamiento. Consideraban que al encontrarse en el extranjero sus nacionales debían gozar del mismo tipo de derechos existentes en sus países, y cuando esto no ocurría, calificaban al Estado en cuestión de incumplimiento con el “patrón mínimo de derechos” que debía otorgarse a los extranjeros y, por consiguiente, procedían a la reclamación.

Al respecto Cesar Sepúlveda cita a Kaplan y Katzenbach quien señala que durante el siglo XIX:

“Las grandes naciones compartían una filosofía económica semejante, consideraban de manera análoga al individuo y tenían puntos de vista parecidos en cuanto a política nacional. Poca era la necesidad que tenían de insistir entre ellas en el cumplimiento de estas normas porque cada una estaba convencida de que dichos principios servían a su bienestar social. Era escaso el deseo de comunicar los beneficios de la civilización europea al mundo no europeo en mercado seguro para ella, donde pudiese ganarse algo. Esto supuso distintos grados de intervención en los países tecnológicamente menos desarrollados, para reclamar el pago de deudas, proteger a sus súbditos y sus propiedades,

y asegurar a estos últimos un mínimo de justicia de tipo occidental. Según las circunstancias, las formas de intervención iban desde el desembarco *ad hoc* de tropas, hasta distintos modos de control: colonias, dominios, dependencias, protectorados, mandatos, fideicomisos, etcétera”.²⁷

De esta manera, la falta de una reglamentación específica sobre los alcances y límites de la actividad de protección, aunada a las condiciones internacionales prevalecientes en la época, condicionaron que, en una primera etapa, surgiera una forma de protección del Estado a nacionales en el exterior que podría calificarse de “viciada”; pues en vez de contribuir a facilitar las relaciones entre los Estados, promovió la comisión de actos de abuso de poder o francamente intervencionistas.

LA PROTECCIÓN POR MEDIO DEL USO DE LA FUERZA EN EL SIGLO XIX.

A lo largo de la historia, diversos individuos y comunidades recurrieron al uso de la fuerza para castigar agravios que les habían sido infligidos. El uso de la fuerza fue algo más o menos común en la práctica, aunque no por ello dejó de ser condenable en muchas ocasiones, principalmente cuando, al amparo de un supuesto derecho de protección, se usó la violencia para propósitos injustificables. Lo anterior se observa claramente en varios casos ocurridos principalmente durante los siglos XIX, e incluso el XX, en los que diversos Estados

²⁷ *Ibidem*, pp. 55-56.

poderosos intervinieron en los asuntos internos de países más débiles, con el pretexto de proteger las propiedades e intereses de sus nacionales.

Un ejemplo de este fenómeno fue la política de protección seguida por E.U.A. durante varios años la cual es ilustrativa de este uso de la fuerza. Debido a ello se originaron efectos nocivos en las relaciones internacionales y en la propia seguridad de los países que resultaron agredidos. Al respecto la obra escrita por el norteamericano Milton Offut en 1928, denominada *The Protection of Citizens Abroad by Armed Forces of the United States*²⁸, describe con amplitud la actividad de protección realizada por este país durante los años de 1813 a 1927, principalmente en el área de América Latina.

En esta obra queda de manifiesto que los E.U.A. envió con frecuencia tropas a diversos países, esgrimiendo como justificación la protección de las vidas y propiedades de sus ciudadanos en el exterior, aunque en realidad muchas veces se deduce que consistió en actos de intervención en los asuntos internos de otras naciones, para lograr que el desarrollo de los acontecimientos fuera favorable a sus intereses de E.U.A. Estas actividades de protección representaron, en general, una violación a la soberanía territorial de los lugares en donde desembarcaron militares estadounidenses, pues sólo en pocas ocasiones los desembarcos contaron con la aprobación de las autoridades locales. Por mencionar un dato, de los 28 casos de protección que según el autor fueron

²⁸ Milton, Offut. *The protection of citizens abroad by the armed forces of the United States*, Baltimore, The John Hopkins Press, 1928.

ejercidos por medio del uso de la fuerza en América Latina durante el siglo XIX, sólo siete obtuvieron la mencionada autorización.²⁹

Tales actividades de protección de E.U.A. no sólo violaron la soberanía territorial de otros países, sino que incluso llegaron a intervenir en sus asuntos internos, impidiendo en varias ocasiones el ejercicio del derecho de autodeterminación de los gobiernos y su población.

Aunque el autor Offut señala que todos los desembarcos obedecieron a la necesidad de proteger las vidas e intereses de estadounidenses, al analizar cada uno de los casos que el autor reseña, surgen dudas de que el desembarco haya sido en realidad un pretexto para cambiar el curso de los acontecimientos políticos del lugar. La mayoría ocurrieron en lugares donde existían revueltas populares, guerras civiles o golpes militares, y en ocasiones el propio Offut acepta que gracias al envío de fuerzas militares estadounidenses, los rebeldes pudieron ser controlados.

Como indica José Fuentes Mares,³⁰ el siglo XIX marcó el inicio del expansionismo angloamericano, amparado bajo la idea de un *Manifest Destiny* o

²⁹ En 1858, el gobierno de Montevideo, Uruguay, solicitó la ayuda extranjera para proteger las vidas y los intereses de extranjeros ante el levantamiento en armas de una facción política.

En 1868, el gobierno de Uruguay solicitó la protección militar de Estados Unidos de los ciudadanos norteamericanos y sus propiedades.

En 1895, el alcalde de Bocas del Toro, Colombia, dio permiso para que los militares estadounidenses protegieran la agencia consular de EEUU en el lugar, así como las propiedades de norteamericanos ante la falta de seguridad en esa población.

“destino manifiesto”,³¹ que habría de permear toda la política exterior norteamericana. En estos años se fue arraigando cada vez más la idea de que la Providencia había escogido al pueblo americano como guardián de lo bueno frente al amago de los malos. Por ello, como señala Arthur Schlesinger: “En algunas de nuestras declaraciones oficiales (de E.U.A.) se aprecia implícita la convicción de que Estados Unidos, por su intrínseca superioridad moral, es juez del mundo, jurado y ejecutor, y que donde las cosas anden mal, es misión americana restablecerlas a bien...”³². Como indica Sidney Lens: “...los conceptos de seguridad continental y defensa propia desempeñaron, y desempeñan todavía, significativa función en la historia del expansionismo norteamericano. Cada acción expansionista en la historia americana ha sido camuflada bajo la retórica de la legítima defensa”.³³

Al mismo tiempo, el siglo XIX con la propagación de las ideas de la Revolución Francesa sobre los derechos del hombre y el predominio de una corriente de pensamiento positivista, algunos Estados fueron incorporando a sus sistemas de derecho disposiciones que indicaban la igualdad de acceso a la justicia, tanto de los nacionales como de los extranjeros que se encontraban en su territorio.

³⁰José, Fuentes Mares. *Génesis del Expansionismo norteamericano*, El Colegio de México, México, 1980, p.37.

³¹ Este término, acuñado por un periodista norteamericano en la década de 1840, resumía la certeza que desde hacía tiempo tenía el pueblo norteamericano de su ejemplaridad y superioridad, por lo que Dios los había elegido para llevar sus “dones” a los descarriados y así actuar en servicio del “bien” y en perjuicio de los “malvados”.

³² Citado por Fuentes Mares en *op. cit.*, p. 36.

³³ Citado por Fuentes Mares en *op.cit.*, p.153

LOS ABUSOS DE LAS POTENCIAS EN ACTIVIDADES DE PROTECCIÓN.

En 1868, el Ministro Plenipotenciario de la República de Argentina, Carlos Calvo, publica la primera edición de su libro “El Derecho Internacional Teórico y Práctico”, con el que habría de recoger la opinión americana sobre la evolución del derecho internacional, y por el que el diplomático y escritor argentino habría de adquirir renombre internacional hasta nuestros días.

En términos generales, Carlos Calvo se opone a las políticas de intervención ejercidas por las potencias, señalando literalmente que “...de conformidad con los principios del Derecho Internacional, el cobro de deudas y la ejecución de reclamos privados no justifica de plano la intervención armada de parte de los gobiernos”.³⁴ A partir de dicha condena a la intervención manifiesta que el: “...Estado no puede aceptar responsabilidades por pérdidas sufridas por extranjeros a resultas de guerra civil o insurrección, partiendo de la base de que al admitir la responsabilidad en tales casos, significaría una amenaza para la independencia de los Estados más débiles, que quedarían en completa desventaja.”³⁵

2. ANTECEDENTES DE LA PROTECCION CONSULAR EN MEXICO.

³⁴ Arellano García, Carlos. *Derecho Internacional Público*, México, Porrúa, 1983, Vol. I, p. 250.

³⁵ *Ibidem*, p. 252.

La protección de los mexicanos y sus intereses fuera del territorio nacional, ha tenido características diferentes de las prácticas realizadas en México por otros países. En primer lugar destaca el que, en contraste con el tipo de intereses por los que han abogado los representantes de países poderosos y que en general se han referido a la posesión extranjera de bienes e inversiones en México, este país ha protegido de manera fundamental a su fuerza de trabajo migrante, principalmente la que desde el siglo XIX se ha dirigido a los E.U.A. De igual manera los representantes mexicanos también han protegido los derechos de turistas, estudiantes e incluso algún inversionista mexicano, pero por su abrumador volumen y por el tipo de problemática que presenta, la protección de los trabajadores migratorios mexicanos ha constituido necesariamente la preocupación más importante dentro de la política exterior que el gobierno de México ha efectuado.

A diferencia de lo que se ha revisado, los métodos empleados por México para realizar estas actividades de protección han sido en esencia pacíficos, respetuosos de la soberanía y las leyes internas de otros países y se han caracterizado por efectuarse más bien a través de sus cónsules que sus diplomáticos. Así en este apartado se esbozarán las diferentes etapas durante las que ha evolucionado la figura del funcionario consular, posteriormente desarrollando una protección consular cada vez más especializada.

a). EPOCA PREHISPANICA.

En los precedentes más remotos de la historia prehispánica de México encontramos que de acuerdo a una investigación realizada por Salvador Novo y el doctor Miguel León Portilla se encuentra en un sentido místico, incluso como símbolo y emblema del SEM, en su aspecto consular, con el Dios *Yacatecuhtli*. Según León Portilla *Yacatecuhtli*, “el Señor de la Nariz”, era en realidad un título de él sapientísimo Quetzalcóatl. Bajo el nombre de Señor de la Nariz se pensaba en él como guía de quienes tenían que marchar a lugares remotos; También se consideraba como símbolo de sagacidad para los que debían tratar con hombres de lenguas y culturas diferentes. Por su parte Salvador Novo justifica el Dios *Yacatecuhtli* al enfatizar por su aguda nariz el sentido del olfato, siempre bueno de ejercer en oficios diplomáticos, describe también al comerciante o *Pochteca* un poco pájaro y la figura de éste Dios, con su típico abanico en la mano izquierda y el báculo en la derecha, es además decorativa y propia para simbolizar las funciones del S.E.M, sobre todo a nivel consular.

A principios del siglo XV, los historiadores afirman que en Tlatelolco la ciudad hermana del islote, había surgido un grupo de comerciantes llamado por su antiguo título de *Pochtecas*, el que con el tiempo vino a constituir una clase privilegiada y reverenciada por la sociedad azteca, la que llegaría a ejercer el control de todas las transacciones mercantiles. El aspecto de clase privilegiada y preponderante es por esto que los *Pochtecas* llegaron a tener su propio código o conjunto de normas sobre sus funciones y el comercio, incluso tribunales, también lograron ritos y ceremonias exclusivas, siendo su riqueza y actividades influencia en la vida pública, pues tanto el intercambio comercial que desarrollaban como la

información que llevaban al Señor o *Tlatoani* permitió al pueblo azteca su expansión económica y militar.

De acuerdo al autor Sahagún, “los propios indígenas describen al *Pochteca* como traficante, vendedor que otorga préstamos, hace contratos, acumula riquezas, y las multiplica. El buen comerciante... es viajero, caminante obtiene ganancias; encuentra lo que busca y es honrado”.³⁶ León Portilla a su vez describe al *Pochteca* como “gente versada en la que ahora se llama economía. A estos ordenaba el *Tlatoani* que se enterarían de cuáles eran los recursos y distintas formas de producción de pueblos a veces muy apartados. La obligación de los así nombrados era fomentar el comercio no solo entre particulares sino también en relación directa con la nación azteca. Cumplir estas y otras varias misiones suponía esfuerzo infatigable y también sabiduría”. Estos Pochtecas por su carácter de emisarios o representantes del mismo Señor o *Tlatoani* les daba frente a los pueblos con los que comerciaban y por los que transitaban un carácter de inmunidad, pues un ataque u ofensa a ellos se entendía hecha a aquél, lo que provocaba fuertes represalias, incluso la guerra y sumisión del pueblo ofensor. Sus funciones de observación de la situación estratégica, de la economía, política y militar de los pueblos vecinos les ha atribuido también un carácter de espías por los historiadores³⁷. En resumen, si bien no existe una identidad absoluta entre los *Pochtecas* y los Cónsules, las semejanzas en las actividades de ambos son relevantes para citarlas como antecedente en México.

³⁶ León-Portilla, Miguel. *Historia de México*, Tomo 4, Salvat Mexicana de Ediciones, S.A de C.V, México, 1978, p. 877.

³⁷ Xílotl Ramírez, Ramón. *Derecho Consular Mexicano*, Edit. Porrúa, México, 1982, P. 136.

b). EPOCA COLONIAL

En la España medieval el derecho mercantil se desarrollo ampliamente en su aspecto marítimo con el famoso Consulado del Mar. El nombre de consulado identifico después a los tribunales de comerciantes como el de Burgos de 1494 y el de Bilbao en 1511 en los que se aplicaba un derecho especial de naturaleza mercantil. En las leyes de indias, el libro IX, precisamente el último, se reglamentó el comercio entre España y la Colonia, en el que se declaraba competente para conocer de los litigios mercantiles entre la Nueva España y la Metrópoli al Consulado de Sevilla, mismo que establecía el Consulado de México.

Guillermo Margadant en su introducción a las Historia del Derecho Mexicano, nos dice que los Consulados, fueron organizaciones de mercaderes, con atribuciones, administrativas, judiciales y legislativas. En las Indias, los consulados recibieron originalmente como régimen legal el de las Ordenanzas de los Consulados de Sevilla y de Burgos; en el siglo XVIII, empero las Ordenanzas de Bilbao prevalecieron. El primer consulado de la Nueva España fue el de la ciudad de México (1593). A fines de la fase Virreinal también hallamos tales cónsules en Veracruz, Guadalajara y Puebla.³⁸

Roberto de Matilla Molina en su Derecho Mercantil reseña que en aquella época el Consulado estaba facultado para formar sus propias ordenanzas, protegía el comercio, designaba a sus jefes y oficiales y realizaba obras tales

³⁸ *Ibidem*, p. 138

como la construcción de carreteras, edificios, canales y se sostenía con el impuesto de “avería” con el que se gravaba la importación de mercancías. Y aún más, el Consulado de México contribuía desde 1693, a las milicias con el regimiento de Comercio de México y estableció el hospital de Betlemitas. El Consulado Veracruz a su vez construyó la carretera de Veracruz- Jalapa en tanto que el de México construía la carretera México- Veracruz por Orizaba.

La aparición de estos consulados, trajo consigo como consecuencia el surgimiento de Instituciones reguladoras y de impartición de justicia. Al respecto Ignacio Carrillo Zalce³⁹ “señala que las autoridades de los consulados eran los jueces o cónsules, los que primero tuvieron autoridad sobre los comerciantes matriculados, pero ya para 1719 sus fallos también eran obligatorios para todos los particulares.

Desde luego que los Consulados de la España medieval y los del México Colonial no son iguales a los actuales consulados, ya que se les encomendaba principalmente una labor mercantil. Sin embargo, nos manifiestan que la institución consular barcelonesa que creó el famoso Consulado del Mar originó a un funcionario concededor de los usos mercantiles y marítimos, el cual siguió probablemente dos rumbos: el del Cónsul Marítimo que con el tiempo devino en el actual Cónsul y el del Cónsul Juez de asuntos comerciales suscitados territorio adentro y que creó la institución tal como se ha anotado en este punto, es decir,

³⁹ *Ibidem*, p. 138.

como un tribunal exclusivo de comerciantes, aunque con funciones legislativas y en algún aspecto administrativo.

c). MEXICO INDEPENDIENTE.

Posteriormente a la consumación de la Independencia, nuestro país mostró interés en establecer contactos consulares con las demás naciones. Según Ángel Núñez Ortega, el primer nombramiento que hizo el Poder Ejecutivo Mexicano fue en el año de 1824 a don Francisco de Borja Migoni para el empleo de Cónsul General de México en Inglaterra. El señor Borja Migoni ya residía en Londres en la época de su nombramiento en virtud de que actuaba como agente financiero del Gobierno de México, lo que le permitía cobrar “una fuerte comisión al Gobierno por sus gestiones en los préstamos contraídos”, sin embargo no actuó como Cónsul General por mucho tiempo.

En esta etapa del nacimiento de una nueva nación, es lógico pensar que México no contaba al iniciar su vida independiente, con un cuerpo consular formado y profesional, razón por la que tuvo que improvisarlo al grado de que muchos nombramientos los confirió a extranjeros. Dicha situación se prolongó durante todo el siglo XIX, no obstante que en 1872 don Ángel Núñez Ortega escribía: “Nombrar a un extranjero es una medida contraria a los intereses de la República: si el nombrado es súbdito del país donde ha de residir, su Gobierno nunca le concederá las mismas prerrogativas que al que no lo sea; ni el mencionado Agente podrá jamás tener la independencia necesaria para cumplir

bien con su encargo. México ha tenido una triste experiencia en este particular...”.

Por lo que respecta a E.U.A., Ángel Núñez menciona que: “Desde el año de 1823, el Gobierno de Iturbide tuvo la idea de establecer agencias consulares en los E.U.A., y la Legación que en aquella época estaba acreditada cerca del Gobierno norteamericano, y de la cual fue jefe el señor Zozaya Bermúdez, propuso el establecimiento de un Consulado en Nueva York. Se presentó como candidato a don Roberto Meade, banquero de Filadelfia, contratista de varios buques de guerra que el Gobierno mexicano había mandado construir para bloquear la fortaleza de la Ulúa. El Señor Zozaya advirtió al gobierno que no sería fácil encontrar un mexicano que poseyese el idioma del país, y tuviese los conocimientos necesarios para desempeñar el difícil encargo de cónsul y aunque era repugnante conferir estos puestos a extranjeros había que hacerlo así por lo pronto, agregándoles jóvenes para que fuesen instruyéndose a los trabajos consulares. Por este tiempo ya era de esperarse el establecimiento de los primeros consulados en E.U.A. debido a la creciente migración de mexicanos hacia el norte del continente.

Ya considerando la primera aparición de los Consulados de México en E.U.A. debemos mencionar que la labor de asistencia y protección a los mexicanos en el exterior es reconocida desde temprano como una función importante de los diplomáticos y cónsules. Esto puede notarse a partir de las primeras disposiciones relativas al S.E.M. Desde un principio se pidió que esta función se efectuara con pleno apego al Derecho Internacional y al debido respeto

de las leyes internas de los otros Estados. Sin embargo, no se localizó información sobre el desempeño práctico hasta la década de 1880, fecha en que sabemos comienza en E.U.A. contratación en grupos numerosos de trabajadores mexicanos.

A partir de la firma del Tratado de Guadalupe-Hidalgo entre México y E.U.A., el 2 de febrero de 1848, que puso fin a la guerra entre los dos países, se inician las primeras corrientes migratorias de mexicanos al vecino país del norte. La razón es que con la anexión a E.U.A. de territorios inicialmente pertenecientes a México y la permanencia de población de origen mexicano, se establece un importante vínculo social entre ambos países, que facilitó desde entonces la llegada de mexicanos a esos territorios. La existencia de una comunidad que mantiene lazos familiares y culturales con México ha constituido siempre un factor de atracción adicional al más importante, de tipo económico, para muchos de los mexicanos que se han desplazado a laborar en E.U.A.

Por otra parte, la primera ocasión en que se le planteó al Gobierno de México, la necesidad de proteger los intereses de mexicanos en el vecino país, fue también a raíz de la firma del mencionado tratado. En dicho tratado, el Gobierno mexicano se preocupó porque quedara estipulado el respeto a los derechos y propiedades de los mexicanos que habrían de quedar del otro lado de la frontera, independientemente de que optaran por la ciudadanía norteamericana o mantuviesen la mexicana.

En el artículo IX del referido instrumento legal se estipula inicialmente que los mexicanos que fuesen incorporados como ciudadanos de E.U.A., se les admitiría lo más pronto posible al goce de la plenitud de sus derechos como tales, manteniéndoseles entre tanto protegidos en el goce de su libertad, su propiedad y de los derechos civiles que tuviesen según las leyes mexicanas. Sin embargo, el Senado de E.U.A. modificó el artículo al aprobar el Tratado, quedando de la siguiente forma:

“Los mexicanos que en los territorios antedichos no conserven el carácter de ciudadanos de la República Mexicana, según lo estipulado en el artículo precedente, serán incorporados en la Unión de los E.U.A. y se admitirán en tiempo oportuno (a juicio del Congreso de E.U.A.), al goce de todos los derechos de ciudadanos de los E.U.A., conforme a los principios de la Constitución, y entre tanto serán mantenidos y protegidos en el goce de su libertad y propiedad, y asegurados en el libre ejercicio de su religión sin restricción alguna”.⁴⁰

A pesar de que México se preocupó por preservar los derechos y propiedades de todos los mexicanos que quedaron en territorio norteamericano, y de que en el Tratado Guadalupe-Hidalgo se acordó proteger tanto a los que conservaran la ciudadanía mexicana como a los que optaran por la estadounidense, el hecho es que en E.U.A. se cometieron abusos al respecto,

⁴⁰ *Tratado de Paz, Amistad, Límites y Arreglo Definido entre México y Estados Unidos*, firmado en la Ciudad de Guadalupe Hidalgo, el 2 de febrero de 1848.

quedando con el tiempo muchos de los propietarios originalmente mexicanos despojados de sus bienes.

Poco después de la firma del Tratado, el Congreso norteamericano aprobó la Ley de Tierras de 1851, que había sido promovida por diputados de California, y cuyo propósito aparente era aclarar los títulos de propiedad. Sin embargo, para 1856, “cuando la tenencia de la tierra había sufrido cambios radicales a favor de los norteamericanos, fue claro que las medidas jurídicas habían sido sólo un pretexto para legalizar la expropiación de tierras a sus legítimos dueños y una justificación al despojo general de que fueron objeto”.⁴¹

En pocas palabras varios mexicanos perdieron sus tierras, pues se enfrentaron a la dificultad de probar la validez de sus títulos de propiedad, ya que muchos archivos se habían destruido, además de que hubo fraudes y falsificaciones de documentos de propiedad. Por otra parte, si el gobierno mexicano no había podido impedir la pérdida de casi la mitad de su territorio, menos pudo hacer por evitar el despojo de sus propiedades a la población de origen mexicano que ya había pasado a ser estadounidense en la práctica.⁴²

Sin embargo, esta discriminación que desde un principio sufrió la comunidad de origen mexicano en E.U.A., no fue un impedimento para que se

⁴¹ Morales, Patricia. *Indocumentados mexicanos*, Edit. Grijalbo, México, 1982, p.41.

⁴² *Ibidem*, p. 40, se estima que en los territorios arrebatados a México por Estados Unidos en 1848, habitaban más de 75 mil mexicanos, de los cuales sólo unos 2 mil regresaron a México; al parecer, los demás se convirtieron en ciudadanos de Estados Unidos.

iniciara en 1850 con el “Gold Rush” o fiebre del oro en California, los movimientos migratorios provenientes de México, que paulatinamente se fueron incrementando, ya que el Oeste y Suroeste de E.U.A., que apenas se estaba poblando, empezó a requerir trabajadores adicionales.

De esta manera, en 1870 se inicia la contratación de contingentes de trabajadores mexicanos para ser ocupados en la construcción de vías férreas que comunicaban la región norte y este del país con el oeste. Hasta entonces los E.U.A. no habían impuesto restricciones legales a la entrada de ningún tipo de inmigrantes, por lo que la contratación pudo efectuarse sin mayores problemas. Aunque en 1875 se aprueba en E.U.A. la primera legislación restrictiva de inmigración, por “razones étnicas y morales”, ésta no afecta más que a la inmigración que llegaba al vecino país por mar y, por lo tanto, la migración que llegaba por tierra desde México continuó sin obstáculos.

La actividad de protección que el Gobierno mexicano podía proporcionar a los trabajadores en esos años era muy limitada, debido principalmente a que, por su pequeño número, aún no se le identificaba como un grupo que requiriese atención especial. Sin embargo, las diversas disposiciones relacionadas con el S.E.M. que se habían emitido hasta entonces ya mencionaban la función de proteger a los mexicanos transeúntes o residentes en los países o territorios donde sus representantes diplomáticos y consulares estuviesen acreditados.⁴³

⁴³ Las disposiciones emitidas entre 1822 y 1875, donde encontramos que se mencionara la necesidad de proteger o auxiliar en sus dificultades a los nacionales mexicanos fueron: Primera Ley del Servicio Exterior

Además, como lo prueba el Reglamento de la Ley Sobre el Establecimiento de Consulados de 1834, expedido en 1871, tal función debía efectuarse con el debido respeto a las leyes locales y sin intervenir en los asuntos internos de los otros países.⁴⁴

Entre 1875 y 1877 continúa la contratación de trabajadores mexicanos para la construcción de vías férreas en E.U.A. y a partir de 1882, los mexicanos llegan a los campos agrícolas del sur y oeste de ese país, pues en ese año los norteamericanos habían impuesto restricciones migratorias a los chinos, quienes hasta entonces habían sido la principal fuente de mano de obra en las actividades agrícolas de la región.

La contratación de trabajadores mexicanos para ambos tipos de actividades era promovida por los propios patrones norteamericanos, que se encargaban de contratar “*enganchadores*” para que los reclutaran. Tales contrataciones no eran supervisadas por el gobierno de E.U.A., ni tampoco por el de México y, por lo tanto, además de no ser por escrito, se efectuaban de acuerdo con la conveniencia de los patrones estadounidenses, que no se enfrentaron a ningún

Mexicano de 31 de octubre de 1829; Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático del Imperio Mexicano del 10 de agosto de 1865; Ley Orgánica del Cuerpo Consular del Imperio Mexicano de 12 de agosto de 1865; y Reglamento de la Ley de 1834 sobre el establecimiento de Consulados, expedido el 16 de septiembre de 1871.

⁴⁴ Dicho reglamento señala lo siguiente:

“Art. 13. Todos los agentes o empleados del Cuerpo Consular procurarán con el mejor empeño...dar protección a los mexicanos transeúntes o residentes en ellos...”

“Art. 14. Para conseguir estos fines, obedecerán escrupulosamente las leyes, decretos, reglamentos, órdenes e instrucciones del gobierno mexicano, y las del gobierno extranjero a que deban someterse en su calidad de agentes o empleados mexicanos. Les está absolutamente prohibido mezclarse en la política del país en que residen...” Véase Eduardo Peña Haller, *Compilación de Disposiciones relativas al Servicio Exterior Mexicano*, tomo I, México; SRE, 1981, pp. 52-53.

obstáculo sino hasta 1891. En ese año E.U.A. promulgó una nueva Ley de Inmigración que buscaba que el gobierno federal tuviera un control completo de los flujos migratorios hacia ese país. Por primera vez, se impusieron restricciones a la inmigración por vía terrestre tanto desde México como desde Canadá.⁴⁵

Al respecto se localizó copia de una circular que la Secretaría de Gobernación de México envió en el año de 1885 a los gobiernos fronterizos del norte, a fin de que a su vez la hicieran del conocimiento de los habitantes de cada uno de los Estados. Esta circular reproduce la comunicación del Cónsul de México en Galveston, Texas, al Secretario de Relaciones Exteriores, el 7 de agosto de 1885, y que se refiere a las injusticias de que eran objeto los trabajadores mexicanos contratados, tanto para la construcción de vías férreas como para los campos agrícolas. También señala la necesidad de que las autoridades mexicanas de lugares fronterizos exijan la firma de contratos, certificados por un agente consular de E.U.A., para reclutar trabajadores mexicanos para ese país. Y lo que es más importante para fines de esta investigación, describe el tipo de auxilio que prestó a sus nacionales, aún sin contar con suficientes recursos⁴⁶.

La evaluación del Consulado en Galveston que al parecer, coincidió con las de otros consulados mexicanos en E.U.A., posteriormente influyó en la redacción de la Ley Reglamentaria del Cuerpo Diplomático Mexicano de 1888, que ya

⁴⁵ *History of the Immigration and Naturalization Service*. A report prepared by the Congressional Research Service, Washington; Library of Congress, 1980, pp. 8-9.

⁴⁶ Véase Circular núm. 32 expedida por la Secretaría del Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza, Saltillo, septiembre 2 de 1885.

menciona la obligación de auxiliar a los mexicanos indigentes en el exterior. El artículo 57 de esa Ley establece:

“Incumbe a los Jefes de Misión proteger a los mexicanos que residan en el país en que están acreditados, socorrerlos, hasta donde lo permitan los fondos de que dispongan, en caso de indigencia momentánea, de siniestro o naufragio, repatriar a los menores de edad y huérfanos; aconsejarlos en la forma privada, siempre que por la falta de Consulados fuese necesario, o recomendar a los Cónsules o Agentes Consulares que lo hagan”.⁴⁷

Más tarde, la Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático Mexicano del 3 de junio de 1896, incorpora también la obligación de socorrer a los mexicanos indigentes y señala expresamente el caso en que se podrá recurrir a la protección diplomática: “Artículo 21. Los agentes diplomáticos...protegerán, según las leyes y usos, a los mexicanos que residan o transiten en los países en que están acreditados dichos agentes y, en caso de urgente necesidad, los socorrerán o repatriarán, si para ello tienen los fondos necesarios y si el estado de indigencia no ha sido provocado por vicios o temeridad manifiesta.

Artículo 22. En cuanto a las reclamaciones o quejas de mexicanos en asuntos de orden civil, criminal o administrativo, sólo intervendrán los agentes diplomáticos

⁴⁷ Peña Haller, Eduardo. *Compilación de Disposiciones relativas al Servicio Exterior Mexicano*, Tomo I, S.R.E., México, 1981, p. 82.

con arreglo al Derecho de Gentes o de acuerdo de la Secretaría de Relaciones Exteriores”.⁴⁸

Estas disposiciones aplicables al Cuerpo Diplomático, se hicieron extensivas al Cuerpo Consular Mexicano, en lo que respecta únicamente al artículo 21, como puede apreciarse en la circular enviada el 15 de febrero de 1897 por la S.R.E. a todos los cónsules de México, titulada “Socorros a mexicanos desvalidos”, que a continuación se reproduce:

“Algunos agentes consulares de la República en el exterior se han dirigido a esta Secretaría en solicitud de instrucciones acerca de lo que deberán hacer en casos de auxilio pecuniario a mexicanos desvalidos, cuando la situación de éstos se halle debidamente comprobada y por la urgencia del caso no sea posible consultarla previa autorización; y a efecto de uniformar la práctica en esta materia, manifiesto a usted que, para lo futuro, se hace extensiva a los agentes consulares la prevención contenida en el artículo 21 de la Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático...”⁴⁹

Hacia fines del gobierno de Porfirio Díaz ya se nota una mayor actividad de los Consulados de México en E.U.A. para auxiliar a los connacionales que se dirigen a ese país. Además, ya no se concentran únicamente en la región suroeste, sino que se les puede localizar más al norte del territorio

⁴⁸ *Ibidem.*, p.89.

⁴⁹ Véase Boletín Oficial de la Secretaría de Relaciones Exteriores, agosto de 1896, p. 243.

norteamericano, como lo demuestra el informe enviado en enero de 1908 por el Consulado en Kansas City, Missouri.⁵⁰

En síntesis el cónsul mexicano J.V. Dosal en Kansas City informa que al tener conocimiento de un choque de trenes en Kansas, donde murieron treinta mexicanos y seis más resultaron heridos, buscó allegarse todos los datos de los familiares de los accidentados a fin de gestionar para ellos una indemnización. También indica que envió a México al escribiente del Consulado, para que se entrevistara con los familiares y los enterara de sus derechos y prerrogativas, antes de que la compañía ferrocarrilera responsable enviara a sus propios agentes y obtuviera arreglos en su provecho, a costa de la ignorancia de los mexicanos. Desafortunadamente, sus temores se cumplieron y sólo pudo prevenirse el abuso en la mitad de los casos.

Por otro lado, el cónsul Dosal comunica que a través de este caso tuvo conocimiento de que una gran mayoría de los trabajadores mexicanos en E.U.A., hacían remesas periódicas de dinero a sus familiares en México, y que por ignorancia estaban perdiendo sumas considerables en el correo, en provecho de ese país. Para enfrentar este problema, señala que convino con las autoridades locales de correos que los mexicanos que llegaran para enviar un giro postal, fueran remitidos al Consulado, que se encargaría de hacer las cartas por ellos, para evitar extravíos. Como dato, el mismo cónsul, menciona que en 1907 se

⁵⁰ Véase Boletín Oficial de la Secretaría de Relaciones Exteriores, mayo de 1908, pp. 18-24.

hicieron en la ciudad de Kansas, 534 solicitudes de órdenes postales para México, con un valor total de 15,668.65 dólares.

Finalmente, informa el representante consular que con motivo del pánico financiero y la desocupación de trabajadores generada en los ferrocarriles, casas empacadoras y fábricas en general, el Consulado gestionó la obtención de pasajes gratuitos para cerca de 800 trabajadores mexicanos que regresaron a México. También, logró la reubicación de aproximadamente doscientos connacionales en nuevos empleos. Asimismo indica haber gestionado la libertad de cerca de sesenta mexicanos aprehendidos, y haber obtenido cerca de 5 mil dólares por concepto de pago de jornales atrasados que se debían a los trabajadores. Por último, el cónsul concluye comunicando el haber obtenido el indulto para un mexicano condenado a la pena de muerte por el cargo de homicidio.

Como puede apreciarse, en fecha tan temprana como 1907, había ya gran actividad en los consulados en E.U.A. a favor de trabajadores mexicanos en ese país, en relación con el poco personal y recursos con que se contaba. Cabe mencionar que en estos tiempos la mayor parte de los casos a los que se proporcionó asistencia consular se originaron no porque los interesados hubieran acudido al Consulado, sino porque el titular de la representación consular tuvo conocimiento de ellos por la prensa u otros medios, y se dispuso a atenderlos.

d). MEXICO CONTEMPORANEO

El descontento político y social que generó la dictadura porfirista y que habría de desencadenar la Revolución Mexicana continuó promoviendo la migración de trabajadores mexicanos a E.U.A. y añadió a esta corriente migratoria, que muchas personas huyeran por temor, ante las nuevas condiciones que vivía el país. No existen cifras precisas, pero se calcula que entre 1910 y 1916 entraron legalmente a E.U.A. 370 mil mexicanos y alrededor de un millón sin documentos.⁵¹

Precisamente durante este periodo varios pudieron dedicarse a las labores agrícolas, ya que al iniciarse la Primera Guerra Mundial buena cantidad de empleos en los campos del suroeste norteamericano quedó disponible, pues los trabajadores estadounidenses se enrolaron en el servicio militar o bien se dirigieron a industrias de guerra que pagaban salarios más altos. Sin embargo, la Ley de Inmigración de 1917 restringió la inmigración legal de mexicanos a E.U.A., requiriendo que los inmigrantes supieran leer y escribir inglés y que pagaran un alto impuesto de entrada por persona. Por otra parte, trabajadores mexicanos que ya se encontraban laborando en E.U.A. empezaron a regresar a México por temor a ser enlistados en las fuerzas armadas.⁵²

Tal disminución en el abastecimiento de mano de obra mexicana, frente a un aumento particularmente importante de su demanda en el periodo de la primera posguerra, llevó a que el Congreso norteamericano, presionado por los

⁵¹ Patricia, Morales. *op. cit.*, p.52.

⁵² *Ibidem*, p. 52.

empresarios del suroeste, suspendiera la prohibición de admitir trabajadores contratados y los requerimientos de alfabetización y de impuesto personal que permitió que el Departamento de Trabajo, que entonces incluía al Servicio de Inmigración, pudiese autorizar la puesta en práctica de lo que se presentó como un programa de contrato de trabajo y que facilitara a los empleadores estadounidenses contratar mano de obra extranjera para trabajos agrícolas, mantenimiento de vías de ferrocarril, construcción y minería de carbón de lignito. Así mismo se autorizó la admisión de estos trabajadores extranjeros por un periodo de seis meses, con la posibilidad de otros seis de extensión. En cuanto a los requisitos, antes de autorizar a un empleador norteamericano contratar a un extranjero, el Departamento de Trabajo debía constatar que no existiesen suficientes trabajadores locales disponibles. Se solicitaba, además, que los patrones les pagaran los salarios prevalecientes y que cumplieran con los mínimos de vivienda y salubridad especificados por la legislación estatal o el Departamento de Trabajo, sin embargo no se cumplió cabalmente con estas condiciones.

Posteriormente, y entre otras razones por la preocupación de la Oficina de Inmigración de E.U.A. ante un aumento en la inmigración mexicana indocumentada, el Congreso norteamericano aprobó en 1924 una nueva Ley de Inmigración, que autorizaba la creación de la Patrulla Fronteriza (antes sólo existía una pequeña guardia montada en la frontera con México), a la que se le asignó un presupuesto de un millón de dólares y una fuerza de quinientos hombres.⁵³ Cinco años más tarde y ante el incremento en las cifras de extranjeros indocumentados

⁵³ *History of the Immigration...*, *op. cit.*, pp. 34-36.

aprehendidos se aprobó la Ley Pública 1018, del 4 de marzo de 1929, que mediante enmienda del mes de junio de ese mismo año, declaró la entrada ilegal a E.U.A. delito menor que debía ser penalizado con prisión no mayor de un año o con multa no mayor de mil dólares, o por ambas.⁵⁴

Durante 1925 pese a la restricción que señala la Cancillería de México del pago de repatriaciones, la protección de mexicanos en el exterior continuó convirtiéndose cada vez más en una función primordial de los cuerpos diplomático y consular de México, como lo demuestran sus respectivas Leyes Orgánicas del 17 de enero de 1922 y del 9 de enero de 1923. Para entonces se encontraba vigente el Reglamento de la Ley Orgánica del Cuerpo Consular Mexicano, expedido el 25 de octubre de 1923, que por primera vez establece con amplitud los diversos tipos de ayuda y representación que debían proporcionar los cónsules en su labor de protección a connacionales⁵⁵.

Dicho reglamento menciona, en términos generales, que los representantes consulares deberán defender las garantías y derechos de los mexicanos en el exterior, instruirlos sobre las leyes extranjeras locales y representarlos en cualquier tipo de reclamaciones que promuevan. En el caso de asuntos judiciales o policiales, les obliga a impartir ayuda moral y legal a los mexicanos, procurando atenuar la pena de aquellos que hubiesen sido detenidos por su desconocimiento de las leyes o bien vigilando que se aplique la ley en justicia cuando se trate de

⁵⁴ *Ibidem*, pp. 37-39.

⁵⁵ Peña Haller, Eduardo. *op. cit.*, tomo II, pp. 434-479.

nacionales manifiestamente culpables. Para cumplir con ambas obligaciones, establece la necesidad de visitar cárceles penitenciarias y correccionales de su distrito consular. Igualmente señala que deberán obtenerse todos los datos indispensables para facilitar la reclamación que sea factible cuando algún mexicano sea asesinado.

En el ámbito laboral, indica la necesidad de revisar en lo posible los contratos de trabajo de mexicanos, para supervisar se les otorguen los derechos correspondientes; así como de asesorarlos para que, de proceder, obtengan indemnización en caso de accidente laboral. Por otro lado, cuando se localicen niños mexicanos abandonados en el exterior, establece que los cónsules deberán tomarlos bajo su custodia temporal para procurar enviarlos a sus familiares en México, o bien, a través de la Cancillería, a un plantel oficial de beneficencia pública en nuestro país. También se apunta la necesidad de representar los intereses de aquellos mexicanos que fallezcan en el exterior, y de prestar la ayuda que sea posible a los buques de guerra y a la marina mercante nacional. El mencionado reglamento obliga, asimismo, a que los consulados lleven un registro de todos los casos que atiendan y a que inciten a las comunidades de mexicanos en el extranjero a que se organicen con fines de asistencia mutua. Por lo que se refiere al ejercicio de la protección consular, establece que cuando un mexicano sea vejado o perjudicado injustamente en sus intereses, deberá notificarse a las autoridades locales extranjeras para que le pongan remedio, pero si con ello no se obtiene resultado, deberán comunicarlo a la embajada de México en ese país.

La realización de visitas a instituciones carcelarias de cada distrito consular constituye no sólo una innovación importante en las labores de protección, sino que representa un cambio cualitativo en la concepción misma de la labor, pues implica que los representantes consulares ya no sólo debían esperar que se les presenten los casos en el consulado; debían salir también a detectarlos en los lugares donde es más probable que existan y sobre todo donde su asistencia sea más necesaria.

En la década de 1920, los cónsules de México en E.U.A. empezaron a ocupar buena parte de su tiempo en defender a los mexicanos acusados de algún delito en ese país pues, como señala Mercedes Carreras de Velasco, "... en esta época se hizo fama al mexicano de delincuente y ello propició que se llevaran a cabo detenciones injustas de connacionales, a los que muchas veces se juzgaba con franca mala fe".⁵⁶

En el ámbito laboral, los cónsules también constataron la comisión de diversos abusos hacia mexicanos; de ahí las disposiciones que sobre el particular contenía el Reglamento y las propuestas que hicieron de que la prensa propagara en México las desventajas de la emigración y, sobre todo, para los que a pesar de las sugerencias decidieran ir a E.U.A., de que se presentaran en los consulados

⁵⁶ Carreras de Velasco, Mercedes. *Los mexicanos que devolvió la crisis 1929-1932*, México; S.R.E., 1974, p. 42.

México en las ciudades fronterizas para que se les informara de lo indispensable para evitar ser víctimas de atropellos.⁵⁷

Posteriormente con la crisis económica de los años 1929-1932 se incrementan sustancialmente las labores de protección de los consulados de México en E.U.A., a la vez que el Gobierno de México se ve obligado a dar una atención especial a este asunto. El regreso masivo de mexicanos al país durante estos años y la ayuda de los consulados, se convierten en la circunstancia que, por primera vez, permite difundir con cierta amplitud la labor de protección del gobierno mexicano a sus connacionales.

Más tarde, con la firma de los Acuerdos sobre braceros durante 1942-1964, se incrementan notablemente las labores de protección, y se efectúan dentro de marcos legales mejor definidos, como la Convención Consular firmada entre México y E.U.A. en 1942 y los Acuerdos sobre braceros que durante 22 años estuvieron vigentes. Sin embargo, en estos años, el flujo de trabajadores indocumentados que se había iniciado desde fines del siglo XIX al aplicarse en E.U.A. la Ley de Inmigración de 1898, aumenta de manera desproporcionada en relación con la corriente documentada, provocando que los mecanismos de protección ideados básicamente para auxiliar a los trabajadores bajo convenio resulten insuficientes para asistir a la otra proporción cada vez mayor de la migración laboral a E.U.A.

⁵⁷ *Ibidem.*, pp. 29-30.

No es necesario abundar en la manera como fueron repatriados estos mexicanos ni la forma en que su regreso repercutió en la vida de México, ya que la investigación realizada por la autora Mercedes Carreras de Velasco analiza con detalle la información disponible sobre el particular. Sólo se puede agregar que muchos de los mexicanos repatriados, en cuanto pudieron, intentaron regresar a E.U.A., no sólo porque hayan tenido, en general, problemas de adaptación en México, sino principalmente porque en cuanto pasaron los efectos de la crisis, nuevamente hubo demanda de mano de obra y el gobierno norteamericano dio facilidades a los mexicanos que quisieron entrar.

Aunque a partir de 1940 se reactivó la demanda de mano de obra extranjera, una creciente preocupación por la seguridad nacional preocupó todas las actividades del gobierno norteamericano y esto se reflejó en las políticas de inmigración. El 14 de junio de 1940, el Congreso aprobó el Plan de Reorganización núm. V propuesto por el Presidente para transferir el Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN) del Departamento del Trabajo al Departamento de Justicia (del que depende hasta la fecha). Esta transferencia se tomó como una medida de seguridad nacional, diseñada para proporcionar un control más efectivo de los extranjeros, especialmente para combatir a los elementos que pudieran considerarse subversivos, para lo cual consideraban necesaria una mayor cooperación entre los Procuradores de Justicia y el FBI.⁵⁸

⁵⁸ *Ibidem*, p. 47.

Cabe mencionar que en la Memoria de agosto 1931-julio 1932, se menciona igualmente que por el considerable aumento de los casos de protección, la S.R.E. determinó crear órganos especiales que se agregaron al sistema ya establecido para prestar ayuda a los mexicanos localizados en E.U.A. y con ello se crearon los puestos de **Consejero Jurídico de la Embajada de México** en Washington D.C. y el de **Abogado del Departamento Consular** de la Cancillería. El primero con el propósito de señalar las normas que en asuntos de protección debían seguir los consulados de México establecidos en ese país y el segundo, con el fin de dictaminar los expedientes existentes sobre protección.⁵⁹

En general, los informes que los consulados de México en E.U.A. inician durante la década de 1930 reflejan una mayor dedicación a atender los problemas de los mexicanos en sus distritos consulares, en parte como resultado de la movilización de las tareas de repatriación, que les permitieron un mayor acercamiento a las comunidades mexicanas y su problemática específica, y en parte también porque la S.R.E. les exigió un mejor desempeño, que empezó a supervisar a partir de 1932 a través de la rendición consular de informes especiales de protección, de la remisión a la Cancillería de copias de todos los oficios expedidos en cada caso, y del envío de un **Visitador General de Consulados**, con el propósito de supervisar el buen desempeño de los funcionarios consulares⁶⁰.

⁵⁹ Memoria de la S.R.E., agosto 1931-julio 1932, p. 339.

⁶⁰ Memoria de la S.R.E., agosto 1932-julio 1933, pp. 216-222.

Aunado a lo anterior entre los años 1933-1940, uno de los problemas fundamentales de varias representaciones consulares es la segregación de los niños mexicanos en las escuelas públicas de E.U.A. En la Memoria de 1932, se habla por primera vez de este asunto y de las gestiones efectuadas por los cónsules ante las autoridades locales para combatirlo. Sin embargo, en las memorias subsecuentes se sigue informando de la persistencia del problema. Por ejemplo, se menciona que en 1935 el Consulado General en San Antonio, Texas, estudió detenidamente el surgimiento del fenómeno en ese estado y para enfrentarlo se dedicó a impartir conferencias y a condenar su práctica a través de la prensa y la cooperación de diversos organismos, como las cámaras de comercio y otros de ayuda a mexicanos.

En 1936, se menciona que por iniciativa de varios cónsules se promovió la fundación de dieciséis escuelas para niños mexicanos en los estados de Texas, California, Colorado, Nebraska y Arizona. Por último, en las Memorias de 1940, 1941 y 1942 se destaca la segregación de mexicanos no sólo en las escuelas, sino en otros lugares públicos como teatros, parques y oficinas, anotándose que se instruyó a los cónsules para que solicitaran a las autoridades competentes en cada caso su enérgica intervención para acabar con estos prejuicios.

Otra actividad de los consulados a favor de los mexicanos que merece destacarse es la relacionada con la prestación de servicios en las fuerzas armadas de E.U.A. En 1940, el gobierno norteamericano emitió la Ley de Entrenamiento y del Servicio Selectivo, que impuso a los residentes extranjeros en ese país la

obligación de prestar sus servicios en las fuerzas armadas estadounidenses. Durante el tiempo que México permaneció neutral durante la Segunda Guerra Mundial, los consulados estuvieron interviniendo a favor de los mexicanos, para que se les eximiera de la prestación de esta obligación. Sin embargo, a partir de que México se hizo co-beligerante en mayo de 1942, la exención ya no pudo solicitarse y los mexicanos residentes en E.U.A., cuyas edades fluctuasen entre los 20 y los 45 años, fueron obligados a entrenar y a servir en las fuerzas norteamericanas de tierra y mar.⁶¹

El inicio de la Segunda Guerra Mundial tuvo un impacto importante en la migración de trabajadores mexicanos hacia E.U.A., ya que ante el desplazamiento de los norteamericanos hacia las industrias de guerra y también hacia el servicio militar, muchos trabajos quedaron disponibles, principalmente en el sector agrícola, por lo que los empleadores estadounidenses solicitaron ocuparlos con trabajadores extranjeros. Se calcula que para septiembre de 1941, este sector de la economía tenía un déficit de un millón de trabajadores.⁶²

Bajo la presión de los productores de azúcar de California y del Gobierno norteamericano solicitó en abril de 1942 al Servicio de Inmigración y Naturalización se llegó a la conclusión de que E.U.A. efectivamente requería de mano de obra mexicana y que, por la magnitud del problema, era necesario contar con la participación del Gobierno mexicano. En junio de 1942, se planteó el asunto

⁶¹ Memoria de la S.R.E., septiembre 1941- agosto 1942, tomo II, pp. 105-106.

⁶² Morales, Patricia. *op. cit.*, p. 99.

a México, que aceptó, a diez días de iniciadas las pláticas intergubernamentales, firmar el primer acuerdo para exportación de mano de obra mexicana. Este primer convenio de braceros entró en vigor el 4 de agosto del mismo año y en él se garantizaba un trato no discriminatorio a los mexicanos en relación con el que recibían los norteamericanos; salarios equitativos a los recibidos por éstos y condiciones dignas de trabajo.

Con varias enmiendas y extensiones, este programa de contratación de mano de obra mexicana para labores agrícolas duró 22 años y comprendió básicamente tres periodos: de agosto de 1942 a diciembre de 1947, de febrero de 1948 a 1951 y de julio de este último año a diciembre de 1964. También se acordó el envío de trabajadores para mantenimiento de instalaciones ferroviarias, pero esta remisión sólo estuvo vigente de 1943 a 1946; en total se contrataron 130 mil trabajadores para este tipo de labores.⁶³

El primer acuerdo sobre trabajadores agrícolas estipulaba que serían seleccionados por representantes de ambos gobiernos y la contratación se haría sobre la base de la firma de un contrato en ambos idiomas entre el empleado y su patrón. Sin embargo, tanto representantes gubernamentales mexicanos como norteamericanos vigilaban cuidadosamente el cumplimiento de los términos del acuerdo binacional, pero los empresarios estadounidenses empezaron a quejarse de los trámites burocráticos que debían cubrir para contratar braceros y pidieron que el reclutamiento fuese hecho directamente por ellos.

⁶³ *Ibidem.*, p. 118.

La Ley Pública 45 de E.U.A. (que a partir de 1943. dio sustento legal interno al acuerdo de braceros con México) contenía en su sección 5 (G) términos ambiguos que podían interpretarse en el sentido de que era posible a personas no gubernamentales contratar legalmente mexicanos sin regulación alguna, esto facilitó que se continuara propiciando la entrada de trabajadores mexicanos sin documentos, a pesar de que existiese ya la posibilidad de que fueren reclutados por medio del convenio intergubernamental.

El 27 de enero y el 4 de febrero de 1947 se firmaron dos acuerdos suplementarios al de 1943, para resolver el problema del flujo de indocumentados. Se acordó que el gobierno norteamericano legalizaría la estancia de los que se encontraran en tales condiciones, repatriándolos a México, certificándolos en la frontera y regresándolos rápidamente a E.U.A.⁶⁴.

Otros problemas durante este primer periodo de acuerdos (1942-1947) fueron el alojamiento, la comida y el transporte que se daba a los trabajadores, que muchas veces no cumplían los mínimos requeridos; así como el que los supervisores de los lugares de trabajo no hablaban español y esto impedía la buena comunicación con los mexicanos, principalmente cuando enfermaban y necesitaban explicar sus dolencias para ser atendidos.

Después de finalizada la Segunda Guerra Mundial, E.U.A. se planteó la posibilidad de continuar con el programa de importación de mano de obra

⁶⁴ *Ibidem.*, p. 112.

mexicana, cuya vigencia inicial se había estipulado hasta 30 días después del 31 de diciembre de 1947. Los sindicatos estadounidenses afirmaban que ya no era necesario importar trabajadores extranjeros que sólo deprimían los salarios y las prestaciones; pero los agricultores norteamericanos insistían que si bien había trabajadores nacionales suficientes, éstos se negaban a realizar cierto tipo de labores agrícolas. Finalmente, el dilema se resolvió cuando el Departamento de Trabajo de E.U.A. anunció en noviembre de 1947 que había escasez de mano de obra doméstica para la temporada de cosechas del año siguiente. Como resultado de lo anterior, se propuso nuevamente al gobierno de México el inicio de conversaciones que culminó con la firma del Convenio de Braceros del 17 de febrero de 1948. Con él se inicia el segundo periodo de contrataciones que va de esta fecha a 1951.

El elemento diferencial más importante en relación con los convenios del primer periodo, es que éstos ya no incluyeron al gobierno de E.U.A. como parte contratante. Ahora serían el agricultor y su representante quienes se encargarían directamente de la contratación de los trabajadores y ya no el gobierno norteamericano, como sucedía cuando los convenios eran considerados estratégicos en términos de “seguridad nacional”. No obstante, funcionarios gubernamentales de México y E.U.A. continuaron interviniendo para auxiliar en los trámites de contratación de dichos trabajadores. Sin embargo, ahora los contratos entre el bracero y su empleador ya no especificaban un salario mínimo por hora de trabajo, ni establecían un mecanismo para la investigación y solución de las quejas que se presentaran. Por esto último los cónsules mexicanos y el personal

del Servicio de Empleo de E.U.A. quedaron autorizados para inspeccionar los campos de trabajo periódicamente, aunque dicha supervisión no se organizó formalmente.

Algunos autores consideran que entre las razones por las que pese a lo anterior México consintió en continuar con los convenios, se encuentran el dinero que ingresaba al país por concepto de los salarios que percibían los mexicanos y la presión demográfica que ya en aquellos años superaba la tasa de formación de empleo en las zonas rurales. Sin embargo, ambas razones se daban también en el caso de los trabajadores indocumentados, por lo que no era indispensable que México continuara firmando convenios cuyos términos no resultaban tan favorables a sus intereses, e incluso no eran plenamente respetados por la parte estadounidense. Quizás entonces la razón era que el gobierno mexicano prefería contar con un instrumento bilateral que formalizaba la demanda de trabajadores mexicanos y que, de alguna manera, le permitía intervenir para tratar de resguardar los derechos de sus ciudadanos que de otra manera quedarían totalmente al arbitrio de los empleadores estadounidenses. No obstante, la realidad de un flujo cada vez mayor de indocumentados se encargaría de demostrar en la práctica que si bien los convenios podían proteger a una parte de los trabajadores migratorios, otra parte, al parecer más amplia, quedaba formalmente desamparada.

En 1950, ninguna de las partes involucradas en el programa bracero estaba satisfecha con su administración y las presiones del Sindicato Nacional de

Trabajadores Agrícolas norteamericano, que pedía su cancelación definitiva, amenazaban terminar con él. Sin embargo, la guerra de Corea, iniciada a mediados de 1950, se tradujo en un aumento en la demanda de mano de obra mexicana para que se ocupara de las labores agrícolas, por lo que el gobierno norteamericano solicitó nuevamente negociar con la parte mexicana otro acuerdo. Los representantes mexicanos y norteamericanos se reunieron durante enero y febrero de 1951 y México pidió que para continuar con el programa, éste fuera administrado otra vez por el gobierno de E.U.A. y que ese país tomara medidas legislativas en contra del tráfico de trabajadores indocumentados. Como resultado, se iniciaron deliberaciones en el Congreso norteamericano para aprobar alguno de los proyectos de ley que se presentaron para poder sustentar legalmente un nuevo acuerdo con México.

El 12 de julio de 1951 el presidente Truman firmó la Ley Pública 78 que daba autoridad al Departamento del Trabajo para contratar trabajadores mexicanos, y con ello dieron comienzo las conversaciones relativas al acuerdo con México el 17 de julio; culminaron con la firma de un nuevo Convenio sobre braceros el 11 de febrero de 1952 y su extensión o renegociación quedaba condicionada, como lo solicitó México, a la aprobación en E.U.A. de medidas concretas en contra de los “traficantes” de trabajadores mexicanos indocumentados, iniciando el tercer periodo de los convenios de bracero, vigente hasta finales de 1964.

Así mismo en febrero de 1952, ante la necesidad de E.U.A. de entender el acuerdo de 1951, se aprobó una enmienda a la Ley de Inmigración de 1917, entonces vigente, que tipificó como delito la importación y contratación de trabajadores extranjeros “ilegales”, satisfaciendo con ello la solicitud de México. Se estableció una pena de no más de 2 mil dólares o no más de cinco años de cárcel a quien ayudara a que extranjeros entraran ilegalmente al país, a quien les diera asilo o a quien los encubriera u ocultara. Sin embargo, el Congreso norteamericano, como una concesión a los intereses agrícolas de Texas, incluyó en la misma enmienda la denominada Texas Proviso que establecía que “el empleo y los servicios relacionados con la contratación que proporciona el empresario al trabajador tales como transporte, casa y alimento, no constituyen un delito”⁶⁵. Lo anterior evidentemente invalidó el propósito de la enmienda e impidió que ésta pudiera probar desde un principio su efectividad para combatir el tráfico de indocumentados.

A pesar de ello, al parecer guiado por la consideración de que la continuación de los convenios de braceros constituía un alivio a los problemas económicos del país, México continuó monitoreando la oferta y demanda de la fuerza laboral mexicana que se exportaba. De ahí que el 12 de junio de 1952 firmó la extensión del acuerdo del año anterior. Pero durante 1952 surgirían nuevos problemas, ya que México quería que el gobierno norteamericano determinara salarios más altos y justos para los trabajadores mexicanos, pues en 18 años únicamente se habían incrementado 20 centavos de dólar; y que se aumentara el

⁶⁵ Morales, Patricia. *op cit.*, p. 134.

monto de los pagos para medios de subsistencia, que resultaban demasiados bajos.

Meses después de la firma de este acuerdo, el gobierno norteamericano llevó a cabo la llamada “operación espaldas mojadas”⁶⁶ para expulsar a trabajadores extranjeros indocumentados. La operación obedeció a la necesidad del gobierno de E.U.A. de demostrar a los ciudadanos norteamericanos que tomaba medidas para enfrentar el desempleo causado por la terminación de la guerra de Corea y del que se culpaba al trabajador inmigrante mexicano.

Diversos autores señalan como motivos para que E.U.A. pusiera fin a los convenios de braceros, la reducción en la demanda de mano de obra mexicana por la creciente mecanización de la agricultura norteamericana y la disminución del poder de negociación de los intereses agrícolas estadounidenses⁶⁷. Sin embargo, la continuación e incluso aumento en el flujo de trabajadores mexicanos indocumentados que se dio a partir de entonces, refutan tales hipótesis⁶⁸. Más bien parece que simplemente los convenios ya no interesaron a los empleadores ni al gobierno norteamericano, pues su aplicación implicaba muchos trámites burocráticos y los beneficios que obtenían no eran mayores frente a la contratación siempre fácil y menos costosa de trabajadores indocumentados.

⁶⁶ Esta operación fue considerada todo un éxito pues, durante su aplicación se llegaron a arrestar hasta dos mil mexicanos indocumentados al día, lográndose que en 1954 el total de expulsiones de mexicanos ascendiera a un millón. Véase Morales, Patricia, *Indocumentados...op. cit.*, p.142.

⁶⁷ Morales, Patricia. *op. cit.*, menciona a Richard B. Craig y Ernesto Galarza, p. 147.

⁶⁸ El Reporte Anual del Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN) de 1970 y que cita U.S. Immigration Law and Policy, 1952-1979. A report prepared at the request of the Comité on the judiciary of the U.S. Senate by the Congressional Research Service, May 1979, p. 42.

Resulta ilustrativa la posición del senador Pat Mc Carran, cuyo nombre era sinónimo de una actitud restriccionista frente a la inmigración extranjera y que, a pesar de ello, según afirma Eleanor Hadley, "...defendió el tráfico de ilegales por nuestra frontera sur...[de E.U.A.]... sobre la base de que la entrada legal de mexicanos para ser empleados en la agricultura e industria norteamericanas implicaba demasiado papeleo"⁶⁹.

Es probable, entonces, que los norteamericanos consideraran que los trabajadores bajo convenio les ocasionaban molestias que en realidad no era indispensable tolerar, pues su demanda de mano de obra podía ser satisfecha con el gran flujo de trabajadores indocumentados que no exigían los salarios o prestaciones reglamentarias y cuyo número, además, podía ser más o menos regulado mediante la aplicación de redadas y el aumento de detenciones en la frontera.

En cuanto a la labor de protección que realizó el gobierno de México en estos años, debe destacarse que en 1942 el país firmó por primera vez con E.U.A. una Convención Consular que señalaba las funciones consulares relativas a asistencia y protección de los representantes de cada uno de estos gobiernos en el territorio del otro. Es decir, faculta a sus representantes consulares para proteger los derechos de sus ciudadanos, pudiendo presentar quejas en caso de infracción. Para asistirlos, se les permite comunicarse con ellos, visitarlos,

⁶⁹ En « A Critical Analysis of the Wetback Problem », *Law and Contemporary Problems*, Duke University School of Law, vol. XXI, spring 1956, p. 336. Citada en *U.S. Immigration Law...op.cit.* p.26.

investigar cualquier incidente que afecte sus intereses y auxiliarlos en sus relaciones con las autoridades del lugar. En el caso de fallecimiento de un nacional en el territorio del otro Estado, sin que cuente con herederos o albacea testamentario en el lugar, los firmantes se obligan a que se dé conocimiento de ello a los respectivos representantes consulares, los que están autorizados para proteger los bienes del difunto, pudiendo ser nombrados albaceas y representar a los herederos que no residan en su distrito consular, tanto para propósitos de la tramitación del juicio sucesorio como para recoger las partes correspondientes de la herencia.

Es decir, las atribuciones de los representantes consulares mexicanos sobre la protección de los derechos de los trabajadores mexicanos bajo convenio también quedaron incluidas en los diferentes acuerdos sobre braceros que se fueron renovando y que, en términos generales, se refirieron a la labor de vigilancia que podían desempeñar los cónsules mexicanos para asegurar el debido cumplimiento de tales acuerdos.

“Debido a los cambios registrados en la población mexicana en el extranjero, derivados principalmente de la emigración temporal de trabajadores, se han observado importantes fases nuevas en materia de protección, como son, entre otras, las correspondientes a la interposición de buenos oficios para la obtención de aumentos de salarios, para lograr traslados de campesinos de algunas regiones inclementes a otras más propicias; la intervención consular para el reajuste de salario, para la solución de huelgas, para el mejoramiento en la

alimentación; la documentación de los que vuelven al país para que puedan importar sus utensilios de trabajo sin el pago de derechos aduanales, para la reexpedición de sus equipajes y para facilitarles los trámites migratorios; la información continua a los interesados para que conozcan sus derechos y para evitar que incurran en violaciones involuntarias de las disposiciones extranjeras correspondientes, etcétera”⁷⁰.

En 1945 la S.R.E. informa que “...el Gobierno de México no escatimó el pago de honorarios a abogados cuando se hizo necesario consultarlos y autorizó los gastos de los juicios correspondientes para auxiliar a los mexicanos detenidos y acusados de algún delito. Igualmente señala que en algunas oficinas consulares se hizo necesario adscribir abogados extranjeros para que colaborasen con los titulares de las mismas en el estudio de las leyes locales aplicables a los trabajadores mexicanos”.⁷¹

También desde 1946, la Cancillería mexicana comenzó a informar de otra labor que sigue siendo importante: el resguardo de valores que por gestiones de los consulados se han obtenido o recuperado a favor de mexicanos, cuya localización no haya sido posible inmediatamente. Aun cuando en la actualidad dicho resguardo se efectúa mediante el envío de todos estos valores a un fondo único administrado en fideicomiso por un solo banco y supervisado por autoridades de la Cancillería y de la Dirección General para el Desarrollo Integral

⁷⁰ *Memoria de la S.R.E.*, septiembre 1945-agosto 1946, p. 113.

⁷¹ *Memoria de la S.R.E.*, septiembre 1945-agosto 1946, p. 114.

de la Familia (D.I.F.); en esos años se inició a través de la apertura de varias cuentas en diversos bancos, que generalmente amparaban salarios y compensaciones pertenecientes a trabajadores, a los que se les entregó su parte correspondiente conforme se les fue localizando⁷².

Asimismo durante este, se siguen realizando todas actividades de asistencia y protección a mexicanos que se habían iniciado anteriormente, como las visitas a cárceles y hospitales, pero en el caso de estas últimas se agrega la gestión de ayudar a los mexicanos enfermos que así lo requirieran a continuar su tratamiento médico en México, generalmente en algún hospital de la Secretaría de Salubridad y Asistencia⁷³.

Otra constante en las memorias de la S.R.E. durante estos años, es la información sobre la discriminación de que son objeto los mexicanos en E.U.A. Casi cada año se hace referencia a este problema y a las continuas gestiones de los consulados ante las autoridades norteamericanas para que pongan remedio. Resulta ilustrativa la reseña que hace la Memoria correspondiente a septiembre 1952-agosto 1953 y que señala:

“Con motivo de los frecuentes y, en muchas ocasiones, graves casos de discriminación de que han venido siendo víctimas nuestros connacionales, principalmente los trabajadores que en forma ilegal

⁷² *Memoria de la S.R.E.* septiembre 1946, p. 180.

⁷³ *Memoria de la S.R.E.*, septiembre 1949-agosto 1950, p. 483.

se han internado en los E.U.A., se ha encomendado especial vigilancia a nuestros cónsules, sobre todo a los residentes en el sur de Texas, que es donde se ha observado menor simpatía hacia los mexicanos, tanto de parte de algunas autoridades inferiores, v. gr. Inspectores de migración, como de propietarios de establecimientos públicos: restaurantes, tiendas, teatros, etc. Acatando tal recomendación, nuestros cónsules actúan activamente en defensa de nuestros compatriotas, recabando informes, declaraciones y testimonios, hasta lograr comprobar los hechos e identificar a los responsables; una vez logrado lo cual, proceden a elevar las protestas pertinentes, pidiendo el castigo del o de los culpables y, hasta donde es posible, la reparación del daño causado. En este aspecto se ha procedido a enlistar los lugares en donde se practica más a menudo la discriminación para excluirlos de la contratación de trabajadores mexicanos. Cabe aquí mencionar la actuación de la Comisión del Buen Vecino, que en franca colaboración con nuestros consulados viene luchando empeñosa e incansablemente con objeto de que desaparezca aquella situación”⁷⁴.

Considerando las labores de protección y asistencia consular y el limitado número de personal llevó a varios cónsules a solicitar personal adicional para los propósitos ya analizados; especialmente para que los ayudaran en la atención de los mexicanos que se localizaban en los lugares más apartados de la sede

⁷⁴ *Memoria de la S.R.E.*, septiembre 1952-agosto 1953, pp. 279-280.

consular. El Decreto Presidencial del 5 de abril de 1948 creó la categoría de **agentes consulares**, los cuales eran nombrados por los cónsules de México con aprobación de la S.R.E. Sus funciones eran auxiliar a los cónsules en los lugares que no contaban con oficina consular, en la realización de **buenos oficios** en casos de protección, así como en la atención de asuntos comerciales y administrativos.

A mediados de 1956 y también con el objeto de ampliar los servicios consulares, se solicitó el nombramiento de **inspectores consulares**, que serían distribuidos en las diversas zonas de empleo de los trabajadores mexicanos agrícolas, a fin de realizar investigaciones sobre su medio de vida.

La S.R.E. había estado supervisando la labor de protección efectuada por los consulados de México, a través de la **Dirección General del Servicio Consular**, que contaba para ello con el **Departamento de Protección y el de Sucesiones e Indemnizaciones**. A partir de 1960, comienza a funcionar la **Dirección General de Asuntos de Trabajadores Migratorios** que, como su nombre lo indica, se ocupa de todo lo relativo a los trabajadores que van a laborar al exterior y por tanto, es esta unidad administrativa la que se responsabiliza también de la protección de sus intereses. La Dirección General del Servicio Consular continuó revisando la labor de protección de los consulados, pero sólo de la que se impartía a quienes no fuesen trabajadores migratorios.

El 23 de julio de 1963 el presidente John F. Kennedy propuso al octogésimo octavo Congreso de los E.U.A. revisar y modernizar la Ley de Inmigración de ese país. Sostenía que uno de sus principales inconvenientes era el sistema de cuotas a partir de los orígenes nacionales de los inmigrantes, pues señalaba: “En una época de interdependencia entre las naciones, tal sistema es un anacronismo, ya que discrimina entre aquellos que solicitan ser admitidos en los Estados Unidos sobre la base del accidente de su nacimiento”.⁷⁵

Siguiendo con las políticas de protección llevadas a cabo por el gobierno mexicano en estos años (1964-1980), dejan ver igualmente una creciente preocupación por el fenómeno de los trabajadores mexicanos indocumentados que se dirigen a E.U.A. Después del término del convenio entre México y E.U.A. sobre trabajadores migratorios el 31 de diciembre de 1964, todavía se realizaron en los tres años siguientes contrataciones legalmente amparadas de trabajadores mexicanos; pero éstas ya no fueron el resultado de un compromiso formal entre los gobiernos de los dos países, sino únicamente de un acuerdo entre asociaciones de agricultores norteamericanos y una agencia mexicana que para este caso era la Dirección General de Trabajadores Migratorios de la S.R.E. No obstante lo anterior, el número de trabajadores contratados bajo este mecanismo fue reducido, y en 1968 las autoridades norteamericanas determinaron que no se contratarían más trabajadores mexicanos en este año. En julio de 1969 el Secretario Ejecutivo de la *California-Arizona Farm Labor Association* que había

⁷⁵ En la carta que envió al Congreso cuando propuso la revisión de la Ley de Inmigración. Citada en *U.S. Immigration Law...*, *op. cit.*, p. 48.

estado contratando ilegalmente a trabajadores mexicanos solicitó, a la Dirección General de Asuntos de Trabajadores Migratorios de la S.R.E. que estimara la posibilidad de celebrar una reunión con el fin de prorrogar el acuerdo de 1965 para resolver las necesidades de mano de obra requeridas por los agricultores de California y Arizona en la temporada de cosechas.

En contraste a partir de 1968 las memorias de la Cancillería Mexicana hacen notar cada vez con más énfasis el problema de la migración de trabajadores indocumentados ya que se considera que ha crecido notablemente por el término de la contratación legal de trabajadores. También se indican que los problemas más importantes que confrontan los indocumentados consisten en que “reciben salarios inferiores a los establecidos, temen invocar la protección de las leyes norteamericanas y están expuestos a abusos exteriores”⁷⁶.

Por otro lado, en febrero de 1968 se llevó a cabo una primera reunión informativa entre representantes de ambos países, para examinar las medidas que podrían adoptarse a fin de contener la migración de los trabajadores indocumentados. En dicha reunión, los representantes mexicanos hicieron notar que la Constitución mexicana permite a los nacionales viajar libremente y que no se contemplaban sanciones para este tipo de casos. Además hicieron hincapié en que si los trabajadores abandonaban sus lugares de origen para trasladarse al vecino país esto se debía a la publicidad y otras actividades de los empleadores norteamericanos, que les permitían encontrar facilidades de trabajo en E.U.A.

⁷⁶ *Memoria de la SRE*, septiembre 1967-agosto 1968, p. 121.

A partir de 1976, los informes de la Cancillería mexicana empiezan a señalar un reforzamiento general de las labores de protección en E.U.A. Se envía más personal competente para tal propósito, principalmente a los consulados mexicanos localizados en el sur de E.U.A.⁷⁷ y se informa de la impartición de instrucciones precisas a todas las representaciones consulares para que velen “...porque los derechos humanos esenciales de nuestros compatriotas... [sean]...respetados en su totalidad”.⁷⁸

Finalmente cabe mencionar, que a partir del 4 de marzo de 1967, entró en vigor la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano que continuó manteniendo como una de las obligaciones de los funcionarios del S.M.E., la de proteger los derechos y los intereses de México y de los mexicanos ante las autoridades del Estado en que se encontrasen acreditados, dentro de los límites autorizados por el Derecho Internacional y por los tratados y convenios vigentes.

Posteriormente a fines de 1980 con la creación de la **Dirección General de Protección** el 26 de noviembre a causa de una creciente necesidad de atender las demandas y denuncias de protección por parte de la comunidad mexicana se impulsa una mayor labor de asistencia y protección. Dichas actividades encomendadas a la Cancillería propiciaron una asignación de más y mejores recursos humanos, materiales y financieros para tales propósitos, así como un mayor control y planeación de las tareas inherentes.

⁷⁷ *Memoria de la S.R.E.*, septiembre 1976-agosto 1977, p. 77.

⁷⁸ *Memoria de la S.R.E.*, septiembre 1978-agosto 1979, p. 41.

Por su parte el Informe de Labores de la Cancillería Mexicana, correspondiente a septiembre 1980-agosto 1981, se señala que se instruyó a cada Consulado de México en E.U.A. elaborar un programa anual de protección, que permitiera sistematizar sus actividades dentro de un plan uniforme de trabajo para todas las representaciones, pero que, al mismo tiempo, no perdiera de vista las peculiaridades de cada uno de sus distritos consulares. Dicha sistematización de las labores consulares tenía por objeto el regularizar, con metas fijas, las visitas a los reclusorios, hospitales, centros de trabajo, centros asistenciales y otros que ya venían realizándose. Debía, igualmente, contemplar el reforzamiento de la presencia consular en juzgados y otros sitios donde se dirimiesen conflictos de las comunidades mexicanas en ese país. Así que por lo que respecta a la asignación de recursos humanos y materiales, se designaron empleados consulares en doce de los cuarenta consulados de México en los E.U.A., para dedicarse de modo exclusivo a tareas de protección, denominados precisamente **Cancilleres de Protección**.

Así es que en aquel año para apoyar financieramente los programas de protección de las diversas representaciones consulares, se aprobó un presupuesto anual de 4,321,440 dólares y se proveyó de fondos a quince de los mencionados consulados para la compra de vehículos destinados a las tareas de protección. En este mismo sentido de impulso de la labor protectora y con la finalidad de mejorar la cobertura geográfica de las actividades a favor de los mexicanos en E.U.A., se ordenó la reapertura de los consulados de carrera en St. Paul, Minnesota y en Salt

Lake City, Utah; además de elevar a la categoría de consulado general, los consulados de carrera en San Diego, California y Denver, Colorado, dada la importancia de los núcleos de población mexicana en dichas ciudades.

Posteriormente a finales de 1982, la Dirección General de Protección ya había sido dividida en dos subdirecciones: la Operativa, encargada de supervisar la atención de todos los casos individuales de protección y la de Control, Estudios y Casos Generales, dedicada a vigilar el manejo de todos los valores recuperados en favor de mexicanos; analizar la información que sobre la situación de los mexicanos en el exterior remitían las embajadas y los consulados y revisar los casos y asuntos de tipo general o global. A su vez, las representaciones consulares de México en E.U.A. que contaban con vehículo para realizar labores de protección eran ya 22, y el número de empleados consulares dedicados exclusivamente a estas tareas (**cancilleres de protección**) se había incrementado a 44, con lo que cada una de las cuarenta oficinas consulares de México en ese país pudo contar con una sección especial de protección⁷⁹.

Lo anterior no fue lo único que realizó la S.R.E. para mejor servir a los mexicanos en el extranjero; sino que desde esa estructura organizacional, la Dirección General de Protección trató de mejorar y sistematizar los métodos de trabajo en labores de protección e idear formas más expeditas y útiles de información. De tal modo que durante los años de 1982 a agosto de 1985, los programas anuales de protección elaborados por las cuarenta representaciones

⁷⁹*Informe de labores de la S.R.E.*, septiembre 1981-agosto 1982, pp. 51.

consulares de México en E.U.A., además de dar continuidad a las actividades que habían mostrado resultados positivos como las visitas a centros de detención, cárceles, hospitales y otros, fueron adecuando sus metas y ampliando su cobertura, considerando las circunstancias de cada circunscripción consular.

Este intento por sistematizar la actividad consular, en particular la labor de protección ocasionó un registro de dichas actividades. Dicho registro incluía datos sobre el origen, y el desarrollo de los casos atendidos, lo que permitiera una mejor evaluación y apreciación, lo que constituyó una serie de estadísticas, relevantes para el análisis y estudio como el presente. Por ello se solicitó a los titulares de cada representación consular en E.U.A. que al hacer el envío mensual de su informe de protección, incluyeran una apreciación personal sobre las actividades desempeñadas y una relación detallada del manejo de los fondos dedicados a tales actividades, con sus respectivos comprobantes.

En este mismo sentido de impulso a la actividad de protección se elaboraron monografías jurisdiccionales de cada consulado en E.U.A., de manera que esto facilitara tanto el conocimiento de la Cancillería de las circunscripciones consulares, como el acercamiento de los funcionarios responsables de la protección a la problemática de la migración mexicana en esas zonas⁸⁰. Así que de acuerdo con el resumen elaborado por la Dirección General de Protección sobre el Programa de Protección a Mexicanos durante 1983, con la información recopilada “se logró identificar a nivel local, regional y hasta nacional las

⁸⁰*Informe de labores de la S.R.E.*, septiembre 1982-agosto 1983, p. 44.

principales concentraciones de población de habla hispana y de origen mexicano...y se obtuvo un panorama de las actividades económicas preponderantes en cada región, buscándose detectar la posible presencia de trabajadores mexicanos en los sectores agrícola, industrial o de servicios”.

En relación al manejo de valores a favor de connacionales, se logró acuerdo con la Dirección General de Correos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes⁸¹ a fin de proporcionar la mayor seguridad posible al envío que la S.R.E. hacía por correo de dichos valores a sus beneficiarios.

Así con la creación de la Dirección General de Protección pudo lograrse una mayor sistematización en el registro y análisis de los datos relativos a labores de protección y también una mejor supervisión de las actividades realizadas por las representaciones mexicanas en el exterior. En el mes de julio de 1984, la Dirección de Protección estuvo al frente en la organización en la sede de la S.R.E. una reunión entre el embajador y los cónsules generales de México acreditados en E.U.A. y altos funcionarios de la Cancillería. Las conclusiones a las que se llegó en esta reunión fueron las de reiterar “...la política del Gobierno de México de velar por la defensa de los derechos humanos y laborales de los mexicanos que se encontraran en el extranjero...[y para lo que sería necesario]...la posible reasignación de nuestro personal consular a aquellas adscripciones donde se concentre la población mexicana...fortalecer la asesoría legal en los

⁸¹ Acta de la reunión sostenida entre funcionarios de la Dirección General de Protección de la SRE y de la Dirección General de Correos de la Secretaría de Comunicaciones y Transporte, 18 de agosto de 1982.

procedimientos judiciales en los E.U.A....[y orientar a]... los trabajadores mexicanos frente a la posible amenaza de deportación...Sin embargo se dijo que la mejor defensa...[de los derechos de los trabajadores]...es la solidaridad entre las comunidades de origen mexicana”.⁸²

Con una nueva situación socio-económica debido a factores de desastres naturales al centro del país como lo fue el terremoto de 1985 que no solo sacudió las estructuras físicas del país sino también sus labores y también con el ajuste del presupuesto de ese año, esto implicó una supresión y/o fusión de unidades administrativas del aparato gubernamental. Dicho suceso tendría una gran repercusión sobre la misma S.R.E.

De tal manera, que la Dirección General de Protección fue fusionada con la Dirección General de Pasaportes y Servicios Consulares, la que pasó a denominarse **Dirección General de Protección y Servicios Consulares**. Lo anterior implicó la desaparición de una subdirección, tres departamentos y una oficina de la estructura original que componía a la Dirección General de Protección. Sin embargo, las tareas de protección lejos de disminuir aumentaron, debido al creciente flujo migratorio mexicano a E.U.A., y ello debió enfrentarse con menos recursos humanos para las tareas de planeación, control y evaluación de dicha labor.

⁸² Roberta Lajous. *Reunión de Cónsules Generales, en PROA*, Publicación de la Asociación del Servicio Exterior Mexicano, año IV, número 10, pp. 34-37.

Así pues, al afectar a la estructura organizativa del sector de planeación, control y evaluación de las actividades de protección, necesariamente se afectó al potencial alcance de las mismas; ya que los pocos recursos humanos con que se contó debieron concentrarse en el seguimiento de los trámites inherentes a la atención de los casos, relegando a un segundo plano las tareas de análisis, evaluación y promoción global de dicha actividad.

CAPITULO II. LA PROTECCION CONSULAR DE MEXICANOS EN EL EXTERIOR.

Es palpable a todas luces y por los medios de comunicación actualmente empleados no solo en México sino en el mundo que en el transcurso del siglo XXI aun se manifiestan diversas vejaciones en contra de nuestros connacionales, incluidas irregularidades en la administración de justicia a mexicanos en E.U.A. Irónicamente en el “*Melting Pot*” norteamericano que se enriquece por la diversidad de etnias de origen inmigrante que habitan en su territorio. Estas vicisitudes no solo han provenido de particulares sino de autoridades locales; como el caso del estado de Texas, que en determinado momento se llevo a pronunciar como soberano e independiente de la unión americana para continuar con la ejecución de mexicanos condenados a pena de muerte, no acatando inclusive la resolución de la Corte Internacional de Justicia¹.

A. LA PROTECCION CONSULAR DE MEXICO EN ESTADOS UNIDOS DE AMERICA DE 1990-2010.

El ciudadano mexicano como ser sociable, busca adaptarse a su medio laboral y tiende a estar propenso, a los conflictos que ofrece la vida laboral cotidiana. Esta convivencia se hace extensiva en el plano personal y de ahí que al igual que en su país natal, los mexicanos en E.U.A. se vean involucrados en todo

¹ González de Cossío, Francisco. *Revista de Política Exterior*, (Los Mexicanos Condenados a la Pena de Muerte en Estados Unidos: La Labor de los Consulados de México), Num. 46, México, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, Secretaria de Relaciones Exteriores, Primavera 1995,

tipo de situaciones legales, de carácter laboral, penal, civil, familiar, administrativo etc.

Por lo señalado con antelación se analizo a grandes rasgos los asuntos legales en diversas materias, donde se ven involucrados nuestros connacionales en el periodo que comprende de 1990 al 2010, donde el gobierno de México actualmente brinda servicios consulares a sus ciudadanos en E.U.A.

Finalmente, en este capítulo se estudia los órganos de relaciones internacionales con la finalidad de ver actualmente cuál de ellos es el encargado de ejercer la protección de nuestros connacionales ante autoridades locales en un país receptor. Esto cobra relevancia porque del análisis de estos actores del derecho internacional se desprenden las propuestas correspondientes a una evolución de la Protección Consular, buscando consagrar el derecho de representación jurídica de todo ciudadano de México en E.U.A. por medio de defensorías de oficio adscritas a los consulados mexicanos, y de esta forma propiciar un precedente a nivel internacional de la consagración de tal derecho como fundamental de todo individuo en cualquier parte del mundo.

Informe de labores 1989-1990

Con respecto a la protección de los derechos de nuestros connacionales en E.U.A. en estos años se presentan abusos de autoridad contra mexicanos, particularmente por la policía de San Diego y la Patrulla Fronteriza, ocasionándoles lesiones y en los peores de los casos la muerte. Es por ello que

en este periodo se crea un grupo de trabajo México-E.U.A. con la finalidad de seguir cooperando en la protección de inmigrantes conforme a la Ley Simpson-Rodino, la cual tenía como finalidad la legalización de miles de inmigrantes indocumentados que ya residían en E.U.A. desde algunos años; así como la penalización a empleadores estadounidenses que contrataran a indocumentados mexicanos en sus empresas. Cabe destacar en este periodo la actuación de la S.R.E. por medio de la **Consultoría Jurídica**, la cual llevo a cabo actividades de defensa y asesoría legal a mexicanos en el exterior.

El primero nos habla de la responsabilidad internacional. Estos incidentes en los cuales nacionales mexicanos hayan sido víctimas de violencia física por parte de autoridades estadounidenses. Como producto de las gestiones, el Gobierno de E.U.A. se comprometió a informar bimestralmente al Gobierno de México sobre el curso que ha seguido cada uno de los casos y su último resultado.

El segundo rubro se refiere a los testigos de cargo. Este rubro incluye los casos de connacionales detenidos en instituciones carcelarias de E.U.A., testigos contra los traficantes de indocumentados, que han permanecido reclusos de una manera justificada durante largo tiempo. En este rubro se logró que algunos estados de la unión americana, como Texas y Nuevo México, donde se presenta de manera frecuente ese problema, accedieran a liberar de manera rápida a los testigos de cargo, mediante fianzas personales, filmación de sus testimonios e incluso su reclusión en casas de asistencia social.

Finalmente en el rubro dedicado a las pensiones alimenticias se menciona que se trata de connacionales que han emigrado a los E.U.A. y que han dejado de cumplir con sus dependientes residentes en territorio nacional. En esos casos, se han podido establecer negociaciones con E.U.A., tendientes a alcanzar un acuerdo jurídico bilateral que dé solución a este problema².

Informe de labores 1990-1991

Durante este periodo se contabiliza que de enero de 1991 a diciembre de este año alrededor de 95 mil casos de protección fueron atendidos; y estos a su vez implicaron aproximadamente 200 mil acciones. Estos casos que se atendieron fueron de diversa naturaleza y se han agrupado de acuerdo a la materia para su sistematización.

Así mismo con objeto de lograr mayor sistematización la función de protección consular se desarrollo en los siguientes niveles: Prevención, Amigables Compondores, Buenos Oficios, Asistencia Consular, Asistencia Jurídica y Gestión Diplomática.

De enero a noviembre de 1990, las estadísticas de casos de violencia en la frontera Norte del país en contra de trabajadores indocumentados mexicanos o en general de connacionales, reportados por los consulados de México fueron: un muerto por la Patrulla Fronteriza (SIN), cuatro lesionados por dicha corporación,

² *Informe de Labores de la S.R.E. 1989-1990.*

cinco muertos por particulares o desconocidos y ocho lesionados por particulares o desconocidos. Como es de suponerse las oficinas consulares de México en la zona fronteriza, principalmente San Diego, El Paso y Laredo atendieron a las víctimas o a los deudos, realizaron investigaciones de los hechos, efectuaron gestiones y pláticas con las autoridades estadounidenses, contactaron a los abogados consultores y en ocasiones según la gravedad se presentó una Nota Diplomática por la S.R.E. ante el Departamento de Estado en Washington DC.

Particularmente en marzo de 1991 se localizó un grupo de trabajadores agrícolas mexicanos, en su mayoría originarios de Oaxaca, que sufrieron esclavitud y malos tratos por parte de los dueños y capataces de un Rancho en Somis, California en donde prestaban sus servicios. Por lo que funcionarios consulares cooperaron con la Procuraduría General de Justicia de E.U.A. para el Distrito Central de California, en la localización de testigos y en otras acciones procesales, conjuntamente con el INI. Para seguir el juicio penal en contra de los dueños, capataces y demás responsables de las violaciones y delitos cometidos.

Por último, en este periodo se crea un directorio de Abogados Consultores, con el objeto de disponer en un solo documento el perfil de los diversos abogados consultores de las oficinas consulares de México. En este directorio aparecen sus datos generales y la especialidad del Derecho que manejan. Los abogados consultores contribuyen a las tareas de protección de los consulados de México operando normalmente sobre la base de la “*cuota litis*” o porcentaje sobre lo que se recupera en los juicios. Y como parte de este acuerdo estos abogados

consultores manejan asuntos de indigentes que no representan ninguna posibilidad de recuperación económica para el profesionista³.

Informe de labores 1991-1992

En el rubro correspondiente a los mexicanos condenados a pena de muerte en E.U.A., se registraron por la S.R.E., 17 casos de mexicanos condenados a pena de muerte en diversos estados de la Unión Americana. Tanto los Cónsules mexicanos, como los funcionarios de la S.R.E. mantienen una vigilancia estrecha de los casos judiciales y han intervenido en el momento procesal oportuno para tratar de evitar o suspender dichas sentencias, tal es el caso del señor Ricardo Aldape Guerra e Irineo Tristán Montoya, cuyas ejecuciones han sido pospuestas en varias ocasiones.

Otro asunto de protección consular que data de 1990, en donde un numeroso grupo de trabajadores agrícolas originarios de Oaxaca, sufrieron esclavitud y malos tratos por parte de los dueños y capataces de un rancho en Somis, California, donde prestaban sus servicios. Tiempo después ya iniciadas las acciones penales en contra de los dueños, capataces y demás responsables de las violaciones y delitos cometidos a más de 100 trabajadores zapotecas; tanto el dueño del rancho, como los capataces se declararon culpables en el juicio penal seguido en su contra por los delitos de introducción ilegal de extranjeros; organización para la comisión de delitos; asociación delictuosa y diversos delitos

³ *Informe de Labores de la S.R.E. 1990-1991.*

en los que destacan la realización de trabajos forzados y extraordinarios y el pago menor a lo establecido legalmente. La multa impuesta por el Juez Federal ascendió a 1.5 millones de dólares que se distribuirán entre los trabajadores víctimas de la explotación laboral. En relación a esto el Juez del caso citará a una audiencia en breve, a fin de señalar la pena aplicable a los culpables, la que puede ser, además de la multa señalada, de varios años de cárcel⁴.

Por último, en febrero de 1992, se efectuó una reunión en la S.R.E. en la que asistieron los titulares de los Consulados ubicados en los estados fronterizos de E.U.A. con México y los Jefes de Departamento de Protección de dichos Consulados, con la finalidad de analizar el problema de la violencia en la frontera y los nuevos retos que enfrenta las tareas de protección consular, tales como el caso de los individuos con doble nacionalidad; de aquellos que han residido en forma permanente y por periodos largos en E.U.A.; el creciente pandillerismo juvenil y los condenados a muerte. Destaca en la reunión el establecimiento de un programa de protección preventivo en México, a través de las Delegaciones de la S.R.E. en las zonas emisoras de emigrantes, la intensificación de campañas en contra de los traficantes de personas y la urgencia de enfatizar en el tema del trato de los nacionales de ambos países cuando se encuentran en el territorio del otro.

Informe de labores de 1992-1993

⁴ *Informe de Labores de la S.R.E. 1991-1992.*

Los casos de protección en materia de violencia en la frontera no cesaron. En la frontera de E.U.A. ocho mexicanos resultaron lesionados por agentes de la Patrulla Fronteriza, sin dejar de mencionar que tres de ellos estaban involucrados en tráfico de estupefacientes. Así mismo, un connacional fue muerto por un oficial de la Patrulla de Caminos cuando, al encontrarse en estado de ebriedad, se resistió al arresto e según versiones intentó disparar su arma en contra del agente.

Por otro lado ocho connacionales fueron muertos por autoridades policíacas, cinco de ellos por policías, uno por patrulla de caminos y otro por un sheriff. Cuatro de los ocho mexicanos se encontraban armados y en estado de ebriedad al momento de los incidentes; uno se resistió al arresto e intento despojar al oficial de su arma; otro se enfrasco en una pelea, otro mas estaba involucrado en tráfico de estupefacientes, mientras que el ultimo recibió al parecer un disparo accidentalmente⁵.

“En este periodo también se manifestaron incursiones a territorio nacional por parte de autoridades norteamericanas. El 26 de mayo de 1993; incursión de un oficial de la policía en el Puente Internacional Libre Comercio, que une las localidades de Lucio Blanco, Tamaulipas y Los Indios, Texas. El 27 de mayo de 1993; secuestro del connacional Sergio Adrián López Castañeda por oficiales del SIN, en San Luis Río Colorado, Sonora. Por último también el 28 de mayo de 1993

⁵ *Informe de Labores de la S.R.E. 1992-1993*, p. 167.

se detiene al connacional Guillermo Ibarra dentro del local del Consulado de México en Nogales, Arizona”⁶.

En este mismo periodo destaca la acción penal en contra de un agente de la Patrulla Fronteriza por el asesinato de un connacional. Al respecto se informa que el 12 de junio de 1992, el connacional Darío Miranda Valenzuela fue asesinado por un agente de la Patrulla Fronteriza cuando viajaba con dos acompañantes por el Cañón Mariposa, cerca de la ciudad de Nogales, Arizona. Posteriormente en diciembre de 1992, un Jurado estatal eximió al agente de los cargos de homicidio. Sin embargo, quedo bajo arresto domiciliario para enfrentar otros cargos en su contra derivados de diversos ilícitos cometidos en perjuicio de otros connacionales. Tiempo después en abril de 1993, dicho oficial renunció a la Patrulla Fronteriza, quedando diversas interrogantes.

Posteriormente, el Gobierno de México presentó el 21 de diciembre de 1992, a través de su Embajada en Washington, envió una Nota Diplomática donde solicitó que el caso fuera revisado por la División de Derechos Civiles del Departamento de Justicia, con vistas a seguir un proceso federal de derechos civiles en contra del agente Elmer. Como resultado el 11 de agosto el Procurador General de Justicia para el Distrito de Arizona formuló cargos penales federales en contra del agente Michael Andrew Elmer. Es importante hacer notar que es el primer caso bajo el Gobierno del Presidente Salinas de Gortari en el cual se logró que se entablara un juicio penal contra un elemento de la Patrulla Fronteriza.

⁶ *Ibidem*, p. 168.

Informe de Labores de la S.R.E. 1993-1994

No obstante los intentos del cuerpo consular y diplomático en años anteriores para evitar la violencia en la frontera en contra de nuestros connacionales, dichos eventos no cesaron. Tal fue el caso de la niña Carmen Alicia Coronado Parada, de 11 años de edad, originaria de Nogales, Sonora, que de acuerdo al informe que realizó el Consulado de México en Nogales, el 31 de Julio de 1993 fue violada por un guardia de seguridad de la tienda Walmart, Christopher T. Tarango. El incidente fue reportado a la Policía de la ciudad de Nogales, Arizona, que llevó a cabo la aprehensión del guardia. El consulado turnó el caso al abogado consultor, Jesús Romo. Sobre el particular, el abogado informó que inicio un juicio civil en contra de la compañía de seguridad que empleó al acusado, con el fin de reclamar una indemnización a favor de la víctima. El 15 de noviembre de 1993, la Corte Superior del Condado de Santa Cruz, Arizona, sentenció a Christopher T. Tarango a 30 años de prisión⁷.

Por otro lado el Consulado de México en Calexico, California informó que el 11 de marzo un vehículo de la Patrulla Fronteriza del sector Yuma, cerca del cruce Algodones-Andrade, atropello accidentalmente al connacional Rubén García, originario de Celaya, Guanajuato, quien se internó sin documentos en territorio estadounidense. El lesionado, quien se negó a proporcionar información para notificar a su familia, fue trasladado al Hospital Regional de Yuma, donde se le diagnosticó fractura del fémur de la pierna izquierda, ruptura de hígado y posibles

⁷ *Informe de Labores de la S.R.E.*, 1993-1994, p. 115

fracturas en el cuello y la espina dorsal. La representación consular siguió pendiente de su situación y solicitó a las autoridades correspondientes que realicen una investigación a fondo del caso.

En otro estado, el Consulado General de México en San Diego, California informó sobre el caso del menor mexicano Jesús Villareal Luz, de 16 años de edad y originario de los Mochis, Sinaloa, quien manifestó haber sido golpeado por elementos de la Patrulla Fronteriza al ser detenido por intentar cruzar la frontera. De acuerdo con lo expresado por el connacional, los oficiales lo detuvieron y lo empujaron contra una alambrada provocándole lesiones en el pecho. Finalmente, fue entregado a las autoridades migratorias mexicanas en Tijuana, a quien les confeso no querer denunciar por que pretendía regresar a E.U.A.

En ese mismo estado el Consulado de México en Sacramento, informó que el pasado 4 de marzo el connacional Jaime Monje Porras alias Antonio Soto Zavala fue muerto a tiros por oficiales de la Patrulla de Caminos en la autopista número 5, cerca de Arbucide, Condado de Yolo. De acuerdo con la información de prensa que cita la declaración del Sheriff del Condado de Cohisa, los oficiales de la Patrulla de Caminos abrieron fuego contra el connacional al darle alcance y observar un movimiento sospechoso de sus manos. Sin embargo, no se encontró arma alguna en el automóvil de la víctima.

Otro caso que conmovió a la comunidad no solo mexicana pero hispana en E.U.A. fue el caso de Felipe Soltero. En la ciudad de Compton, California, el

menor de 17 años de edad Felipe Soltero de la Cruz fue salvajemente golpeado por el oficial africano-americano Michael Jackson. Este incidente fue grabado en video y ha recibido amplia difusión en los E.U.A., por ser un hecho que denota brutalidad policiaca en circunstancias similares al caso Rodney King. Al respecto el Consulado General de México en Los Ángeles estableció contacto con el Departamento de Policía de esa ciudad, con el objeto de obtener mayor información sobre el particular. Se tuvo conocimiento de que se realizarían tres investigaciones simultáneas, una por el Departamento de Policía de la ciudad de Compton, otra por el FBI, y la tercera por la oficina del Procurador de Distrito.

Por otro lado el Consulado General de México en San Diego, California, informó que el 10 de agosto en un campamento cercano a Camp Pendleton, el connacional Francisco Morales Ramírez- de 55 años de edad fue atacado por seis sujetos con uniformes camuflados que se hacían pasar como miembros de la Patrulla Fronteriza. El connacional manifestó que, cuando se encaminaba hacia el baño, fue sorprendido por dos de sus agresores, quienes lo esposaron, arrastraron y patearon hasta dejarlo inconsciente. Los cuatro individuos restantes gritaban y golpeaban la estructura de una cabaña improvisada, en la que dormían los connacionales Evelía Mayo Salgado y Justino Méndez, quienes fueron amenazados con armas de fuego, según se desprende de sus declaraciones.

En otro acontecimiento al interior del Consulado de México en San Luis, Missouri, informó que el 6 de diciembre de 1993 el connacional Roberto Valdés García fue muerto en el estacionamiento del restaurante mexicano “La Cazuela”

de la ciudad de Louisville, Kentucky, por un disparo de arma de fuego por parte del oficial de policía Rodney Dorsey, quien aunque se encontraba fuera de servicio, acudió en respuesta de una llamada sobre disturbios en dicho establecimiento.

Por otra parte el 20 de agosto de 1994 fue asesinada la señora Claudia Díaz Rizanova, mexicana de 18 años de edad, casada, quien vendía flores en la esquina de la calle 163 y la Avenida Broadway, en Nueva York, N.Y. De acuerdo al esposo de la víctima, el señor Fernando Díaz, un hombre presuntamente de nacionalidad dominicana, bajo de un taxi y comenzó a disparar contra otra persona, al parecer también hispana, quien se escudo detrás de la señora Díaz. Esta recibió un balazo en la cara y murió al poco tiempo en el Hospital Presbiteriano de Nueva York. Al respecto se menciona que a pesar del testimonio del esposo el presunto homicida no fue aprehendido por la policía.

En el caso de Jesús Alonso García, de 19 años de edad y originario de Guadalajara, Jalisco se logró la exclusión de la pena de muerte. Jesús Alonso, enfrentaba cargos por homicidio y violación cometidos en contra de la estadounidense Mary Lee Ward, de 79 años de edad, en Staton, California. Por lo que la Agencia Consular de México en Santa Ana, California, Informo que el Jurado Constituido en la Corte Superior del Condado de Orange, después de haber deliberado durante tres días, encontró culpable al connacional José Antonio García del delito de violación y otras cinco agravantes, descartándose la acusación de homicidio por la que el Fiscal había solicitado la pena de muerte. Cabe señalar que el resultado del veredicto se logro debido a los argumentos

manejados por el abogado defensor de oficio Leonard Gumlia, así como al apoyo del abogado consultor Rubén J. Salgado, quienes plantearon en el juicio que el fallecimiento de la señora Lee, un mes después del ataque perpetrado en su contra, no tenía relación con el incidente, toda vez que logró comprobarse que la víctima padecía de cáncer.

En otro caso el Consulado General de México en Houston informó el 9 de febrero que un Juez Federal en Brownsville, Texas, resolvió a favor del connacional Irineo Tristán Montoya el recurso de ***Habeas Corpus*** que fuera presentado por su abogado en septiembre de 1992, al determinar que existieron violaciones a las garantías constitucionales previstas en la Constitución Federal estadounidense. Estas violaciones consistieron en que el Juez presionó indebidamente a los miembros del Jurado para emitir el veredicto de pena de muerte, afectando el proceso legal para que se le imputara un nuevo delito durante el curso del proceso. Esta resolución dejó sin efecto la sentencia a pena de muerte en contra del connacional, la cual le había sido dictada el 17 de junio de 1986, por homicidio del estadounidense John E. Kitheffer.

Siguiente, destaca en este periodo el caso del Rancho Somis, esto debido a que mediante la entrega de cheques por concepto de indemnización a más de cien trabajadores. Se inició el 26 de enero en la ciudad de Oaxaca la etapa final de uno de los casos más importantes que se han registrado en materia de protección a nacionales mexicanos en el exterior. El resultado fue positivo y se concluye que la Fiscalía Federal en Los Ángeles, California, así como el Departamento del

Trabajo, el Servicio de Inmigración y Naturalización y la Oficina Federal de Investigaciones de los E.U.A., realizaron una intensa investigación de los hechos y, en coordinación con la S.R.E., el Gobierno del Estado de Oaxaca y el Instituto Nacional Indigenista, se localizó a los campesinos mexicanos, en su mayoría originarios del estado de Oaxaca, para que rindieran su testimonio ante los jueces que conocieron el caso, lo que contribuyó a que el mencionado empleador y diez capataces del rancho fueran sentenciados a prisión. El empleador Edwin Ives fue, además, condenado al pago de una indemnización civil, cuyo monto se distribuyó mediante cheques a sus beneficiarios.

Finalmente, en el rubro de recuperación de valores, se entregaron diversos cheques sumando la cantidad de 34,000 dólares, a favor de trabajadores mexicanos que laboraron en plantaciones de tabaco en Carolina del Norte. Así mismo el Consulado de México en Los Ángeles, California, recibió la notificación de la oficina del abogado Raúl Ayala donde se comunica que el pasado 31 de marzo la Corte Superior de Los Ángeles resolvió que la ciudad de Cudalry, California, indemnizara a los deudos del connacional Emiliano Camacho Cárdenas, quien fue muerto por oficiales del Sheriffato del Condado de Los Ángeles el 23 de marzo de 1991.

Informe de labores de la S.R.E. 1994- 1995

En este periodo la **Dirección General de Asuntos Consulares** fue reestructurada para convertirse en **Dirección General de Protección y Asuntos**

Consulares. Principalmente se busca reforzar los aspectos operativos y así crear una nueva área de Políticas de Protección, encargada del análisis de la información y del diseño de estrategias con el objetivo de formular programas integrales en la materia.

En este mismo esfuerzo de mejorar la protección evidente entre otras vejaciones de los abusos de autoridad de agentes de la Patrulla Fronteriza, y con el propósito de atender quejas y realizar recomendaciones al Departamento de Justicia, el Servicio de Inmigración y Naturalización estableció el grupo denominado “*Citizens´ Advisory Panel*” o “Consejo Asesor Ciudadano”. Debemos mencionar que en este Consejo, el gobierno de México participó en este Consejo con voz, pero sin voto.

Por ultimo en este periodo, se registro un total de 777 mil 219.21 dólares, por concepto de indemnizaciones, salarios y devolución de impuestos, entre otros rubros. Asimismo, se continua administrando el Fideicomiso referente a las indemnizaciones obtenidas a favor de familiares de mexicanos fallecidos en E.U.A., el cual abarca a 93 familias con 176 beneficiarios y un capital de \$ 4,452,766.05, así como el Fideicomiso de salarios recuperados a favor de trabajadores migratorios, con un capital total de \$ 394,899.32.

Informe de labores de la S.R.E. 1995-1996

En estos años se realizaron aproximadamente 1,900,000 actos consulares como: expedición de pasaportes, matrículas consulares, actos del registro civil consular, legalización de firmas, cartillas del Servicio Militar Nacional, actos notariales, etc., conceptos por los que se recaudaron 18.5 millones de dólares.

Siguiente, en acciones encaminadas a modernizar la protección consular en este lapso se llevaron a cabo diversas actividades con este propósito en mente. Una de ellas fue la capacitación de integrantes del S.E.M. y funcionarios dedicados a la protección sobre las leyes migratorias y laborales de E.U.A., así como entrenamiento sobre mecanismos jurídicos específicos para la defensa de los derechos de los migrantes. Así se diseñó un sistema computarizado para la atención de casos de protección tanto en los consulados como en la Cancillería, contemplando al respecto establecer este sistema antes de concluir 1996. De igual manera, en este periodo continúan los mecanismos de coordinación permanente entre las diferentes representaciones consulares en E.U.A. con el objetivo de asegurar el constante intercambio de experiencias⁸. Cabe mencionar que durante este periodo se impulsó el programa “**Consulado Móvil**”, esto para que la atención de los connacionales que se encuentran lejos de la sede oficial.

En otro esfuerzo por asegurar una mejor defensa jurídica de nuestros connacionales, los consulados extendieron su red de Abogados Consultores. Es por ello, que se identificaron profesionistas, de preferencia de origen mexicano, y

⁸ *Informe de Labores de la S.R.E.*, 1995-1996, p. 71.

se firmó un convenio entre el Consulado General en Los Ángeles y **La Barra de Abogados México-Americanos** de esa ciudad.

Por lo que concierne a la violencia en la frontera en este periodo se presentó un total de 29 casos graves, con saldo de un connacional muerto y 28 lesionados. En diez de dichos casos se encuentran involucrados agentes de la Patrulla Fronteriza de E.U.A., en los dos restantes, estuvieron implicados agentes de aduanas y un sheriff estadounidense, por lo que se solicitó formalmente a las autoridades de ese país tomar las medidas para identificar a los responsables y aplicar las sanciones correspondientes.

Informe de labores de la S.R.E. 1996-1997

Durante este tiempo el **Plan de Desarrollo Consular 1996-2000** se encuentra en la etapa de la actualización y fortalecimiento de los recursos humanos, materiales y financieros de la S.R.E.

En este periodo la instrumentación del **Memorándum de Entendimiento sobre la Protección de Nacionales de México y E.U.A.**, negociado en mayo de 1996, se destacó como un instrumento invaluable para las actividades diarias de la protección consular. Ha probado ser un instrumento útil para promover más orden y transparencia en nuestras acciones en asuntos relacionados con los migrantes y ayudado a proteger su dignidad y derechos. En los otros 12 casos se ha logrado

ya el reconocimiento de autoridades locales sobre sus obligaciones con respecto al Memorándum, y se esperan resultados más directos a muy corto plazo⁹.

Destaca en este periodo el caso de los connacionales con problemas auditivos, presuntamente explotados, detectado en los estados de Nueva York, Illinois, Carolina del Norte, California y Texas, a quienes se asistió puntualmente a través de nuestras representaciones consulares, con el fin de corroborar su buen estado físico y emocional; de que tuvieran contacto con sus familiares en México; de proporcionarles orientación en materia migratoria y laboral, y de solicitar a las autoridades estadounidenses correspondientes la realización de la investigación respectiva para castigar a los responsables.

En materia de derechos humanos un total de 48 casos de connacionales, de los cuales resultaron: cinco muertos, tres baleados, 21 golpeados, dos atropellados, ocho maltratados, dos expulsados sin motivo, tres arrestados con lujo de violencia, y tres arrestados en condiciones insalubres. En 20 de dichos casos se encuentran involucrados agentes de la Patrulla Fronteriza; en 17, agentes del Servicio de Inmigración y Naturalización; en nueve, agentes de la policía local; en uno, un agente de la Oficina de la Aduana y en otro, un agente de la Patrulla de Caminos.

Así mismo se obtuvo una indemnización a favor del connacional Fernando Pacheco Martínez, por 1,400,000 dólares por parte de la ciudad de Los Ángeles,

⁹ *Informe de labores de la S.R.E.*, 1996-1997, p. 100.

California, a causa del fallecimiento de tres de sus cuatro hijos, en un accidente automovilístico con un vehículo de policía. Por otro lado, los mexicanos Alicia Sotero y Enrique Funes, recibieron una indemnización de 370,000 dólares cada uno, derivada del maltrato, golpes y violaciones de derechos, que les propinaron agentes del sheriff del condado de Riverside, California. Por último en cuanto a valores recuperados a favor de nuestros connacionales, en este periodo se obtuvo un total de 1,839,170.99 dólares por concepto de indemnizaciones, salarios y devolución de impuestos entre otros.

Informe de labores de la S.R.E. 1997-1998

Por lo que respecta a este periodo se detectaron 47 casos graves de violación de derechos humanos en 1997, en los que 9 connacionales resultaron muertos, 5 heridos, 33 golpeados y/o maltratados. En 1998, se han detectado 50 casos de violación de derechos humanos¹⁰.

En cuanto al rubro de mexicanos sentenciados a pena de muerte al 30 de junio de 1998, tienen registrados 40 casos de mexicanos sentenciados a pena de muerte, en 11 entidades de E.U.A. Cabe mencionar que durante 1997, se logró la exoneración del sentenciado a pena de muerte, Ricardo Aldape Guerra; se evito la ejecución programada para el 21 de mayo de 1998, de Ramón Martínez Villareal; se suspendió de forma indefinida la ejecución de Javier Suárez Medina al igual que la de Roberto Fierro Reyna y se inició, con muy buenas perspectivas, el

¹⁰ *Informe de la labores de la S.R.E.* 1997-1998, p. 114.

recurso de **Clemencia Ejecutiva** para Trinidad Loza Ventura. Sin embargo, se sentencio el 15 de junio a otro mexicano, el señor Ignacio Gómez. Finalmente cabe señalar que al 30 de Junio de 1998, se le siguió proceso a 56 mexicanos, cuyos delitos conllevan la pena capital.

Informe de labores de la S.R.E. 1998-1999

En este periodo se firmo tanto el **Memorándum de Entendimiento sobre Cooperación en contra de la Violencia Fronteriza**, como uno sobre protección consular. Este tuvo como objetivo reducir los incidentes de violencia en la frontera, con miras a facilitar y promover los cruces legales y el comercio, manteniendo el orden jurídico y asegurando el respeto a los derechos humanos a fin de prevenir la pérdida de vidas a lo largo de toda la región. En el mismo periodo se han celebrado dos nuevos **Acuerdos Locales de Repatriación Segura y Ordenada** con las autoridades del S.I.N. en Albuquerque y en Dallas, firmados 30 de marzo y 6 de mayo de 1999, respectivamente. En estos Acuerdos, se establece como premisa el compromiso de las autoridades migratorias estadounidenses de notificar al consulado mexicano sobre la detención de connacionales, con el propósito de que se les entreviste previamente a su repatriación y se notifique a los detenidos su derecho a comunicarse con la autoridad consular, como se prevé en el artículo 36 de la C.V.R.C.

En este contexto cabe mencionar que en este lapso se concreta un precedente más en la protección consular que ejerce el gobierno de México en

E.U.A. Al respecto, la Novena Corte de Circuito de Apelaciones de California con sede en San Francisco, determinó la obligación de las autoridades de notificar a los Consulados mexicanos cuando un connacional ha sido detenido. Con la anterior decisión se confirma el procedimiento de **notificación consular** como un precedente legal en este estado. En este mismo orden de ideas, mediante **“Memorándum de Entendimiento en materia de Protección Consular**, existe el compromiso por parte de autoridades estadounidenses para instrumentar acciones conforme las normas internacionales”¹¹.

Informe de labores de la S.R.E. 1999-2000

En el contexto de las acciones de protección consular la Cancillería promueve programas que buscan otorgar asistencia jurídica en casos de violaciones graves de derechos humanos. Como tales son: el de asesoría legal a mexicanos sentenciados a la pena de muerte, el de atención y asistencia jurídica urgente a mexicanos y el que corresponde al análisis de la legislación migratoria estadounidense que afecta a migrantes mexicanos en ese país. Aunado a lo anterior cabe mencionar que “como una herramienta adicional para la protección de nacionales mexicanos en E.U.A., se estableció con el Departamento de Justicia un **MECANISMO INFORMAL PARA LA REVISION DE CASOS DE ALTA VISIBILIDAD DE VIOLACIONES A DERECHOS CIVILES DE MEXICANOS** (OCTUBRE DE 1998), con el objeto de dar seguimiento a casos que por su

¹¹ *Informe de Labores de la S.R.E. 1998-1999*, p. 129.

trascendencia jurídica requieren atención especial, a fin de evitar la denegación de justicia. Por lo que se sometieron a revisión 22 casos de este tipo¹².

Por otro lado con el reforzamiento de las acciones de la Patrulla Fronteriza (PF) en áreas urbanas a lo largo de la frontera Arizona-Sonora ha provocado la desviación de los flujos migratorios hacia zonas rurales aisladas y despobladas, en los que la demarcación entre las propiedades privadas y las áreas públicas no siempre es evidente. Esto ha originado que frecuentemente los migrantes se internen a ranchos y predios rústicos de particulares. A consecuencia de ello del 24 de enero de 1999 al 15 de agosto de 2000, se han registrado 35 incidentes de ciudadanos estadounidenses en contra de inmigrantes indocumentados. De los 35 incidentes, 29 se han registrado en el Estado de Arizona, en los que 433 migrantes han sido detenidos, agredidos y/o amenazados por particulares, que los mantienen bajo su custodia hasta el arribo de la Border Patrol y/o policía local, y de los cuales 4 connacionales han resultado heridos. Al respecto cabe mencionar que en más de un caso ha muerto un connacional. Con relación a ello tal situación en la frontera, fue llevada a la pantalla grande posteriormente en el año de 2005 con la cinta *The Three Burials of Melquiades Estrada* o “los Tres Entierros de Melquíades Estrada” de Tommy Lee Jones.

Informe de Labores S.R.E. 2000-2001.

¹² *Informe de labores de la S.R..E.*, 2000 p. 138.

Se registra en este informe que del 1 de diciembre de 2000 al 31 de agosto de 2001, las oficinas consulares de México distribuidas en todo el mundo atendieron un total de 30 mil 284 casos de protección. Es por ello que los 45 Consulados de México emplearon Programas de Protección como la Asistencia Jurídica en Casos de Violaciones Graves de Derechos Humanos; de Asesoría Legal a Mexicanos Sentenciados a la Pena de Muerte, y de Atención y Asistencia Jurídica Urgente.

Concretamente en lo que respecta a casos graves de violación de derechos en contra de mexicanos, al 7 de agosto de 2001 la cifra total asciende a 53 casos detectados, de los cuales 37 están siendo atendidos en el **“Mecanismo de Revisión de casos de Alta Visibilidad de Violación de Derechos Humanos”**.

En cuanto al rubro de casos de pena de muerte, se tiene un registro de 49 mexicanos sentenciados a la pena capital en E.U.A., lo que ha motivado distintas acciones para que sus condenas sean permutadas, toda vez que en la mayoría de los casos fueron detectadas violaciones al Derecho Internacional que, de haberse evitado, habrían dado un curso diferente a los procesos judiciales de cada uno de ellos y posiblemente a un resultado distinto.

Informe de labores de la S.R.E. 2001-2002.

Con el inicio de este periodo se hizo presente un ambicioso proyecto de modernización consular denominado **Red Global de Protección Consular**, con el

propósito de mejorar y fortalecer los servicios de protección y documentación que proporciona la red de representaciones consulares de México en el exterior, a través del establecimiento de un Sistema de Computo para Casos de Protección que tiene como propósito proporcionar al personal de la Cancillería, en México y en el exterior, un sistema automatizado en red para el registro, seguimiento y control de los casos de protección a mexicanos en el exterior. Así mismo, durante el periodo que contempla este informe, se conformo y perfeccionó el **Programa Integral de Mejoramiento de los Servicios Consulares**, cuyo elemento central es el programa de cómputo denominado **Sistema de Información Consular (SIC)**. El SIC establece los fundamentos para la captura, procesamiento, almacenamiento y producción automatizada de diversos servicios consulares y migratorios de México en el exterior.

Por otro lado en materia laboral la Suprema Corte de E.U.A. en marzo de 2002, resolvió favorablemente sobre el pago de salarios caídos a extranjeros indocumentados, que se suscitó en razón del litigio de un connacional mexicano contra la empresa *Hoffman Plastic Compounds, Inc.* Al respecto, se desplegó una campaña de información y acciones concretas en foros estadounidenses y ante instancias regionales e internacionales, incluida la Corte Interamericana de Derechos Humanos, para mitigar los efectos del fallo y garantizar que los trabajadores mexicanos no sean discriminados y no se lesionen sus derechos, especialmente el pago de salarios caídos y su derecho a la asociación sindical.

En este lapso debemos acentuar dos resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de E.U.A. emitidas en junio del 2002 con implicaciones particularmente importantes para los casos de pena de muerte y con posible beneficio para mexicanos que enfrentan esta sentencia. La primera resolución impide ejecuciones de personas con retardo mental por representar un castigo cruel e inhumano. La segunda resolución determina que la sentencia a pena de muerte por decisión univoca de un juez, tal y como se pueda presentar en algunos estados de la Unión Americana, es anticonstitucional al violentar el derecho a un juicio con jurado que la ley estadounidense le garantiza a toda persona.

En cuanto a valores la S.R.E. entregó 2,428 cheques correspondientes a pensiones alimenticias, indemnizaciones por muerte y/o accidente, recuperación de salarios, compensación a víctimas de crímenes, devolución de gastos médicos y devolución de impuestos; con un valor de 618,246.58 dólares estadounidenses.

Informe de Labores de la S.R.E. 2002-2003.

Tristemente se registró un total de 334 connacionales muertos durante el periodo que comprende este informe. Cabe señalar que la principal causa de muerte fue la deshidratación. Por lo que el sueño americano se ha convertido en en una pesadilla. Es decir, dada la comunidad mexicana que va en aumento, fue

inevitable que los casos de protección incrementaran, lo que se ve reflejado en 86,801 casos de protección, de los cuales 98% se atendieron en E.U.A.¹³.

Cabe resaltar en este rubro de la protección consular ciertas actividades del gobierno mexicano a favor de nuestros connacionales en el exterior. Debemos mencionar al **Libro Electrónico de Protección**, herramienta de consulta que viene a complementar al Sistema de Protección Consular, de los que tienen acceso todas las oficinas de la S.R.E. que colaboran en la atención de casos de protección. En particular el Libro Electrónico de Protección reúne materiales relacionados con la práctica de protección consular, disposiciones jurídicas en la legislación mexicana que sirven como fundamento a la protección consular, convenciones multilaterales; tratados bilaterales; circulares; directorios; descripción de programas; acuerdos entre representaciones consulares y autoridades de sus respectivas circunscripciones y relatos de casos exitosos de protección¹⁴.

Asimismo por lo que respecta a los casos de pena de muerte la red consular en E.U.A. atendió 53 casos de pena de muerte, así como 142 casos de mexicanos que enfrentan procesos judiciales que podrían derivar en la aplicación de la pena capital. Por otro lado en el rubro de valores del informe, en el periodo de enero a agosto del presente año, la S.R.E. entregó 3,649 cheques, siendo el monto de 1,425,604 dólares estadounidenses y 68,000 dólares canadienses.

¹³ *Informe de Labores de la S.R.E.*, 2003, p. 102.

¹⁴ *Ibidem*, p. 102.

Informe de labores de la S.R.E. 2003-2004

Particularmente en el rubro de protección, durante este periodo se atendieron un total de 94,279 casos de protección. Cabe mencionar que la mayoría de los casos siguen siendo atendidos en E.U.A.¹⁵. Es por ello y a razón de la demanda de asistencia consular que en noviembre de 2003, el **Sistema de Protección Consular** que permite automatizar en red el registro, seguimiento, atención expedita y control de los casos de protección a mexicanos en el exterior, se hizo acreedor del **Reconocimiento Nacional de Innovación Tecnológica**

Por otro lado, en cuanto a la protección en los casos de pena de muerte, la S.R.E. atendió puntualmente los casos de los 54 mexicanos sentenciados a pena de muerte y los 77 casos de mexicanos que enfrentan procesos penales que pudieran derivar en dicha sentencia¹⁶.

Así mismo, con relación a los procesos legales en los que se ven involucrados mexicanos el 31 de marzo de 2004 la Corte Internacional de Justicia (CIJ) en la Haya, resolvió la controversia planteada por nuestro país en enero del 2003. Respecto al incumplimiento por parte de distintas autoridades estatales y municipales estadounidenses su obligación de informar sobre la asistencia consular conforme a lo previsto en el artículo 36 de la C.V.R.C. de 1963. El fallo que es definitivo, inapelable y obligatorio para las partes, reafirma que el artículo

¹⁵ *Informe de Labores de la S.R.E.*, 2004, p. 109.

¹⁶ *Ibidem*, p. 111.

invocado por nuestro país consagra derechos individuales que deben ser respetados. Dicha decisión encontró que hubo una violación por parte de los E.U.A. a sus obligaciones internacionales y ordenó a lo E.U.A. que, por los medios que sean idóneos de acuerdo con su derecho interno, se lleve a cabo una revisión y reconsideración, por la vía judicial, tanto del veredicto de culpabilidad como de la imposición de la pena. Una vez conocido el fallo, el Gobierno de México ha iniciado una serie de acciones a efecto de hacer valer la decisión de la Corte, entre las que destacan la entrevista de una delegación mexicana con altos funcionarios del Departamento de Estado de los E.U.A., el envío de notas diplomáticas y de misivas dirigidas a autoridades estadounidenses.

Informe de Labores de la S.R.E. 2004-2005

Es preciso mencionar que para ejercer la protección consular ya se contaba en este año con diversos programas dentro de los que se incluyen: repatriaciones de mexicanos, traslados de restos, ayuda económica a mexicanos en el exterior en situación de indigencia, Asistencia Legal a Mexicanos, Abogados Consultores de la Red Consular, Programa de Asesorías Legales Externas en E.U.A., Programa de Asistencia Jurídica a Mexicanos Sentenciados a Pena de Muerte, Programa de Atención a Mujeres y Menores de Edad en E.U.A., Consulados móviles, visitas a centros de trabajo y centros de detención, Protección Preventiva, Sistema de Identificación de Restos y Localización de Individuos (SIRLI), seminarios, cursos y talleres de capacitación, así como estudios e investigaciones

Por otro lado, cabe mencionar que como resultado de la decisión de la Suprema Corte de E.U.A. adoptada el 1 de marzo de 2005 en el caso **Roper v. Simmons**, en la que declara inconstitucional la aplicación de pena de muerte en casos de acusados que tenían menos de 18 años de edad al cometer el delito. En este contexto el 23 de junio de 2005, el Gobernador de Texas conmutó la pena de muerte por cadena perpetua al connacional Oswaldo Regalado Soriano quien fue sentenciado a pena capital en 1995. El Connacional Regalado Soriano tenía 17 años cuando tuvo lugar el delito por el cual fue juzgado. En esta misma situación se encuentran Martín Raúl Fong Soto y Tonatiuh Aguilar Saucedo en el estado de Arizona, quienes eran menores de edad al cometer los delitos por los que fueron sentenciados. Al respecto además del apoyo del Gobierno de México a la defensa legal de los connacionales durante sus procesos, nuestro país participó como amigo de la Corte (*amicus curiae*) ante el más alto tribunal de E.U.A. En su intervención, México argumentó que la aplicación de la pena de muerte a menores de edad al cometer el delito violaba normas esenciales de derecho internacional.

Informe de Labores de la S.R.E. 2005-2006

En este periodo destaca que en septiembre de 2005, la Agencia de E.U.A. para el Desarrollo Internacional (USAID) otorgó becas a 45 alianzas educativas entre México y Estados Unidos, a través del programa **Training, Internships, Exchanges and Scholarships (TIES)**. El vínculo directo entre universidades y proyectos conjuntos respaldados por el programa TIES ha generado nuevos esquemas de doble titulación.

Así en enero del 2006, representantes de la S.R.E. y el Departamento del Trabajo (DOL) estadounidense sostuvieron un encuentro para revisar los avances durante la primera etapa de la implementación de la iniciativa y acordaron darle continuidad poniendo en marcha una segunda fase de instrumentación siguiendo un ambicioso programa de capacitación bajo la metodología “***Training The Trainer***”, eje fundamental del Plan de Trabajo de 2006, en el que está contemplado continuar con las actividades de promoción de los derechos laborales de manera práctica.

En este mismo orden de ideas y con el propósito de mejorar los servicios de asesoría legal a mexicanos en E.U.A., el Programa **JURIMEX** continúa creciendo. El programa consiste en un servicio de asistencia telefónica y personal por parte de abogados especialistas que atienden las consultas de los connacionales en materia migratoria, laboral, penal, civil y administrativa.

Informe de Labores 2006-2007 de la S.R.E.

Durante este periodo continuo a gran escala los casos de protección consular que atienden las representaciones de México en el exterior. En materia penal, al 31 de agosto de 2007, la cancillería atendió 55 casos de mexicanos sentenciados a pena de muerte y 118 casos de mexicanos en procesos judiciales que pueden derivar en la aplicación de la pena capital.

En materia migratoria y laboral en la atención brindada por las representaciones consulares de México en E.U.A. destacaron los apoyos diversos a mexicanos afectados por operativos de la autoridad migratoria estadounidense contra trabajadores de las plantas procesadoras de carne de la empresa “Swift Co.”, realizado el 12 de diciembre de 2006, siendo deportados 604 connacionales.

En otro apartado en materia de derecho familiar, en el presente informe se recibieron 123 solicitudes, 82 son para restituir a territorio nacional a menores que fueron trasladados o están siendo retenidos ilícitamente en el extranjero, 29 fueron presentadas vía la Autoridad Central de E.U.A. para restituir a menores que se encuentran en nuestro país y 12 se refieren a peticiones para garantizar el retorno de menores que están en territorio nacional en violación a un derecho de custodia a diversos países de Europa, América Latina y Medio Oriente¹⁷.

Asimismo en el marco de la Convención de las Naciones Unidas para la Obtención de Alimentos en el Extranjero de 1956, **la Convención Interamericana Sobre Obligaciones Alimentarias de 1989** y el Programa para el Cobro de Pensiones Alimenticias México-Estados Unidos basado en la legislación UIFSA (***Uniform Interstate Family Support Act*** / Ley Uniforme Interestatal para el Sustento Familiar), de diciembre de 2006 a la fecha se dio seguimiento a 3,592 procesos administrativos o judiciales activos de recuperación de alimentos en el exterior. Lo anterior se traduce en un apoyo judicial (o jurídico) y económico importante para familias mexicanas generalmente de bajos recursos, destacando

¹⁷ *Ibidem*, p. 76.

la recuperación de valores por un monto total cercano a los \$400,000.00 dólares estadounidenses por concepto de pensiones a favor de acreedores alimentarios mexicanos.

Informe de Labores de la S.R.E. 2007-2008

Durante 2007, se mantuvo el nivel superior a 100 mil casos anuales de protección a mexicanos, su mayoría en E.U.A. Asimismo en el marco del Programa de Asesorías Jurídicas a Mexicanos Sentenciados a Pena de Muerte se atendieron a un total de 297 mexicanos. Esta cifra incluye los casos de los 56 mexicanos sentenciados a muerte, 130 connacionales que enfrentan procesos judiciales que puedan derivar en pena de muerte, así como 45 que no calificaron.

Siguiente, en 2008 el número de abogados que participan en el **Programa de Asesorías Legales Externas (PALE)** es de 142. Como resultado de este programa de enero a agosto de 2008, han sido atendidos 2,891 casos. Este programa, está dirigido a reforzar las actividades de protección a mexicanos a través de la contratación de abogados especialistas en las distintas ramas del derecho estadounidense.

En asistencia consular vía telefónica cabe destacar que de septiembre de 2007 a mayo de 2008, se atendieron 2,963, 576 llamadas a través del servicio de **Mexitel**, traducidas en 1, 354,995 citas calendarizadas.

Por lo que respecta a materia familiar en este periodo se recibieron 215 solicitudes de restitución de menores, 84 para restituir a territorio nacional a 119 menores que han sido trasladados o están siendo retenidos ilícitamente en el extranjero¹⁸. También en materia familiar, se recibieron 205 solicitudes para iniciar procedimientos internacionales para la recuperación de alimentos en contra de deudores que residen en E.U.A. y en otros países, por lo que actualmente se da seguimiento a 3,464 procedimientos administrativos o judiciales activos de recuperación de alimentos en el exterior.

Informe de Labores de la S.R.E. 2008-2009

Del 1 de septiembre de 2008 al 30 de junio de 2009, se atendieron 85,628 casos de protección y asistencia consular de los cuales más del noventa y ocho por ciento fueron en E.U.A.

Con relación a la protección de mexicanos en el exterior, con fecha 8 de enero de 2009 quedó formalmente establecida la **Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior**, misma que tiene como finalidad brindar asistencia y protección consular a connacionales en el exterior, principalmente por medio de una reestructuración funcional de los departamentos operativos, pasando de una atención de índole geográfica hacia una atención temática de los casos de protección.

¹⁸ *Informe de Labores de la S.R.E., 2007-2008*, p. 102.

Este informe cuenta con un apartado de asistencia consular, en donde se establece que desde a mediados de 2008 y con la colaboración de la ahora **Dirección General de Tecnologías de Información e Innovación**, se logró la instrumentación del proyecto Universalización Geográfica y Temática del **Sistema Integral de Administración Consular** (SIAC). Debido a ello a mediados de 2008 el SIAC cuenta con un módulo denominado **Sistema de Estadística de Registro Consular**, que permite obtener reportes y realizar el análisis estadístico para la instrumentación de acciones consulares.

Informe de Labores de la S.R.E. 2009-2010

El primer semestre del 2010 ha registrado una serie de lamentables agresiones en contra de nuestros connacionales que se encontraban en las inmediaciones de la frontera con E.U.A. En el primer caso, un ciudadano mexicano perdió la vida a manos de policías aduanales en San Diego California, cuando fue golpeado brutalmente por varios elementos de la *Customs Patrol* y otros agentes fronterizos. Un total de 20 elementos que le propinaron una golpiza y serie de electrochoques cuando se encontraba en la zona de la garita en San Isidro, California. En este caso, gracias a un video de celular grabado por Humberto Navarrete, se comprueba que no obstante el constante grito de auxilio y piedad del connacional, los agentes fronterizos continuaron con la agresión. A consecuencia de lo anterior el 31 de mayo el ciudadano mexicano Anastasio Hernández Rojas de 32 años y originario de San Luis Potosí, murió, dejando cinco hijos y a su esposa.

En otro acontecimiento, a unos días de la muerte de Anastasio Hernández Rojas, cobardemente y sin justificación alguna fue asesinado un niño de catorce años, de nombre Sergio Adrián Hernández, en el límite de ciudad Juárez por un agente de la *Border Patrol*, quien le disparo desde territorio norteamericano, argumentando que varios niños le aventaron piedras por lo que reaccionó así, provocándole la muerte de manera instantánea.

Por otro lado, según la versión de agentes fronterizos, tres indocumentados de origen mexicano mueren al ser arrastrados por su corriente del Río Bravo. Esto se da por la versión de que los indocumentados al ver la presencia de tales agentes en la zona, deciden regresar al río y al ser arrastrados por su corriente pierden la vida. Sin embargo esto no puede ser afirmado por el solo dicho de los agentes fronterizos.

Otra muestra de este fenómeno de violencia en contra de mexicanos se suscitó en la ciudad de Staten Island en Nueva York. El 23 de Julio de 2010, un hombre mexicano de 40 años de edad, que regresaba de un partido de fútbol, fue brutalmente golpeado por cinco individuos, quienes le provocaron lesiones en la cabeza y rostro, finalmente robándole su mochila¹⁹.

Posteriormente, el 31 de Julio del 2010 aproximadamente a las 2:00 a.m., un joven mexicano, Cristián Vázquez, de 18 años de edad también fue víctima del odio racial que se ha hecho presente recientemente en la ciudad de Staten Island,

¹⁹ http://www.amren.com/mtnews/archives/2010/07/mexican_officia_5.php

Nueva York. El connacional regresaba de su trabajo en Manhattan donde se desempeña como “*busboy*”²⁰ cuando fue atacado por cuatro o cinco individuos negros. Luego de insultarlo, algunos de ellos lo empezaron a golpear, mientras que otro le despojaba de su dinero y pertenencias. El joven mexicano integrante del grupo “*Eye Openers Youth Against Violence*”, sufrió serias lesiones en los ojos. Al respecto el reverendo de la comunidad Terry Troia manifestó que “es muy irónico que esto le haya sucedido a un joven líder del movimiento en contra del racismo”. “Es un buen chico. No está relacionado con nada malo, es muy dedicado a su familia. Todo lo que hace es trabajar e ir a la escuela”²¹.

A. PROTECCION CONSULAR ATENDIENDO A LA MATERIA.

La protección consular en la actualidad contempla diversas acciones del gobierno de México por medio de sus órganos representativos en el exterior con la finalidad de proteger los intereses y derechos legítimos de sus ciudadanos que se encuentran allende las fronteras, particularmente en E.U.A. No obstante, hoy en día continúan prevaleciendo un sin número de acontecimientos relevantes sin una solución clara y eficaz regulada por el derecho internacional y el derecho consular mexicano y estadounidense.

1. PROTECCIÓN CONSULAR EN MATERIA LABORAL.

²⁰ Es un trabajo que normalmente desempeñan nuestros connacionales en E.U. y que consiste en ser ayudante de mesero en un restaurante.

²¹ http://www.nypost.com/p/news/local/staten_island/mexican_teen_beaten_in_si_th_bias_IMpuuMb8gfbHmvjUmhLI6Q, agosto 2010

En esta materia cabe mencionar, a efecto de valorar una posible propuesta en favor de una representación consular con mayor actividad jurídica, que el antiguo Reglamento de la Ley Orgánica del Servicio Exterior de 1994, contemplaba diversas actividades para la protección consular. Sin embargo, con la publicación del nuevo Reglamento a la Ley del Servicio Exterior Mexicano el 23 de agosto del 2002, la mayoría de estas disposiciones concretas y relativas a la protección consular en diversas materias, quedaron abrogadas. No obstante, se debe reconocer y rescatar la trascendencia de tales disposiciones. Lo anterior con el objetivo de proponer la creación de normas consulares que atribuyan a nuestros funcionarios en el exterior las facultades indispensables para llevar a cabo una protección consular eficaz.

De tal manera que para evitar la explotación de mexicanos en su ámbito laboral, los miembros del S.E.M. estaban obligados, por el Reglamento de la Ley Orgánica del Servicio Exterior de 1994 en su artículo 225, a revisar los contratos de prestación de servicios personales que celebraran los mexicanos a fin de que se les asesore y puedan suprimir de ellos las bases o condiciones onerosas o injustas o en su caso incluir las garantías necesarias de trabajo. Es decir, cuando los contratos de trabajo fueren violados por el patrón, los miembros del S.E.M. interpondrían sus buenos oficios y, si fuere necesario, harían uso de la representación oficial para evitar daños y perjuicios a los connacionales.

En otro supuesto como se ha constatado en informes de labores, ante el hecho de que un mexicano sufriera un accidente de trabajo, el reglamento

abrogado en comento señalaba, que cualquier miembro de la oficina consular con distrito en el lugar, se apresurará a levantar el acta respectiva, de ser posible en el mismo lugar de los hechos y procurará que el patrón imparta a la víctima los auxilios inmediatos y otorgue la indemnización a que tenga derecho conforme a la Ley en vigor en el lugar donde ocurra el accidente.

Por su parte la Convención Consular México-Estados Unidos, dispone en forma muy semejante (artículo IX, fracción 2), que el “funcionario consular de cualquiera de las dos altas Partes Contratantes, en nombre de sus nacionales no domiciliados en el país, podrán cobrar y recoger las partes que...les correspondan conforme a las disposiciones de las leyes sobre indemnizaciones a trabajadores... dando recibos por dichas participaciones y transmitiéndolas...por su propio Gobierno, pero con la condición de que el tribunal u otro organismo que efectúe la distribución por conducto del funcionario consular, tenga derecho a exigirle que proporcione pruebas razonables del envío de los fondos a las personas entre quienes se deba distribuir”²².

En todo caso el mismo reglamento en su artículo 231, ordenaba que los miembros del S.E.M. gestionaran privada y directamente el pago de las indemnizaciones por accidentes de trabajo, o bien por conducto de la oficina respectiva, y en caso de que la gestión no tenga el resultado deseado, el jefe de ésta podrá, con autorización y a costa del interesado, contratar los servicios de un abogado del lugar. Sin embargo, también establecía que el “funcionario que

²² <http://www.sre.gob.mx/tratados/index.php>

intervenga en el caso será responsable por cualquier finiquito en que notoriamente se lesionen los intereses de la víctima del accidente”.

Por ultimo cabe mencionar que todo ciudadano mexicano que sea contratado para trabajar en el extranjero cuenta con la regulación correspondiente de nuestra Ley Federal Laboral. Al respecto el autor Xílotl Ramírez menciona que “cuando un mexicano se contrate para trabajar en el extranjero, la Ley Federal del Trabajo (artículos 25, 28 y 29 principalmente) contiene diversas disposiciones para protegerle y garantizarle sus derechos, por lo tanto en el caso que a través de algún convenio se pacte la admisión de trabajadores mexicanos a otro país para prestar sus servicios laborales, la Secretaria del Trabajo y Previsión Social y la S.R.E. han puesto tales normas como condición”²³.

2. PROTECCION CONSULAR EN MATERIA PENAL

Todo acontecimiento jurídico en materia penal guarda trascendencia en la vida cotidiana de nuestros connacionales en ambos países. Principalmente aquellos que se ven inmersos en un proceso judicial en E.U.A., tanto como probable responsable como víctima.

En el primer supuesto cuando un connacional es acusado como probable responsable de un delito se han manifestado diversas irregularidades que han resultado en una sentencia en contra, en el peor de los casos en pena de muerte.

²³ Ramírez, Xílotl. *op. cit.*, p. 327.

Es decir, pese a que la C.V.R.C., contempla el deber de notificar a la representación consular correspondiente de la detención de un connacional, no siempre se ha cumplido cabalmente esta disposición internacional por E.U.A.

En otro supuesto, una representación jurídica inadecuada ha tenido al connacional como principal responsable de su condena. Es decir, en varias ocasiones las autoridades estadounidenses no han interpretado fielmente las declaraciones del acusado por que este ignora el idioma del país. Originado desde antecedentes penales falsos hasta una sentencia condenatoria que puede resultar en fundamento para ser deportado de aquel país. Por mencionar un ejemplo, al ser acusado un connacional de “assault”²⁴, considero que tal delito era lo que comúnmente se entiende en español como “asalto”, o tal vez robo, como supuso este connacional, lo cual para él no era un delito grave. Es decir, al ser asesorado por el defensor público, si admitía haber cometido el delito saldría en libertad, por lo tanto el connacional firmo un documento en ingles aceptando ser culpable por ese “delito menor”. Tiempo después al ser detenido por una riña en la cual fue involucrado y al ser encontrado como reincidente de un supuesto delito de “lesiones”, entendió la gravedad de haber firmado aquel documento años atrás.

En otras palabras para ejercer eficazmente la protección consular de mexicanos en asuntos de índole penal, los miembros del S.E.M. tienen la obligación de visitar frecuentemente las cárceles, penitenciarías y establecimientos de corrección de su distrito consular, conforme a la tercera

²⁴ Traducción: “agresión o lesiones”, <http://www.thefreedictionary.com/Assult>.

fracción del artículo 65 del R.L.S.E.M., solo resta precisar los elementos que debe contener el informe de tales visitas, por lo que podrían encontrar su formato en el reglamento de 1994. Mismo que contempla la siguiente información del connacional detenido o en prisión: tratamiento del reo en la prisión, alimentación en la prisión, estado sanitario del lugar, generales del reo, personas que dependen de él, su residencia y dirección en el extranjero, dirección de su familia en México, sus antecedentes, su situación económica y estado físico, motivo de la detención, tiempo de reclusión, autoridad que conoce o conoció de la causa, en su caso el estado del proceso, además de las irregularidades en el proceso, así como otras consideraciones elementales para una asesoría y representación legal adecuada como estatus migratorio, su empleo actual, si estudia o no así como otras aportaciones que haya realizado a la comunidad en donde reside.

De tal manera que tales informes comprendieran un contenido completo y enriquecido de información valiosa que pudiera registrar precedentes legales para el análisis y aprendizaje, haciendo posible una representación jurídica eficaz en un futuro. Es decir, si estos informes se integraran en el Informe de Labores de la S.R.E. o bien en un registro electrónico, el estudio de la protección diplomática y consular sería más palpable y sus enseñanzas sin duda alguna ayudarían a mejorar las instituciones que ejercen la política exterior de México.

Lo anterior es fundamental debido a que en repetidas ocasiones las personas condenadas a muerte en E.U.A. resultan ser de escasos recursos, siendo la comunidad mexicana una de las más vulnerables. Ello se manifiesta

claramente en los casos de pena de muerte que han surgido en las últimas dos décadas en contra de mexicanos indocumentados en E.U.A. Por otro lado, con relación al análisis del factor raza en la aplicación de la pena de muerte, aunque no es nuestro deseo atribuir ciertas irregularidades en la aplicación de justicia en E.U.A. únicamente a tintes de racismo, cierta estadística así lo manifiesta. Al respecto, se menciona un estudio realizado por David Baldus en la Universidad de Iowa, E.U.A., dicho estudio indica uno de los temores del porque existe una constante condena en contra de nuestros connacionales en E.U.A., y de los hispano-americanos en general. Tal estudio que reúne investigaciones y estadísticas recientes señalando que el 34.1 % de los ejecutados desde 1976 a 2007 son individuos de raza negra, mientras que un 6.6 % son hispanos. Así mismo, el 41.7 % de los condenados a pena capital son de raza negra y un 10.7 % son hispanos²⁵.

Aunado a ello, en la opinión del autor Ricardo Ampudia es preocupante que hoy en día en la sociedad norteamericana se esté ejecutando por pena de muerte a personas inocentes. Esto pese a la cercanía geográfica entre ambos países su concepción entorno a las penas capitales es diferente. Al respecto menciona, que “desde los inicios de México como país independiente, ha existido una tradición humanitaria que moldea nuestros valores y cultura y que nos hace un pueblo reacio a penas corporales. Podemos decir que, como país que vive mayoritariamente una cultura cristiana, valoramos la vida y tenemos sentido de lo trascendente; no creemos que matando al victimario restituyamos nada a la

²⁵ *Ibidem*, p. 143.

víctima”²⁶. Asimismo, el autor menciona que en aquellos países donde se practica la pena de muerte se ha observado que su imposición no implica que disminuyan los delitos, lo cual está empíricamente probado.

Por otro lado en el caso de Ramón Montoya Facundo en cuyo proceso judicial pasaron más de diez años sin que se le permitiera recibir asistencia consular. De tal forma que el plazo para presentar los recursos legales correspondientes expiro y termino siendo ejecutado. Destaca en este caso al igual que en varios más el hecho de que el ejecutado no contó con la asistencia consular correspondiente y que está contemplada como un derecho de los detenidos en el artículo 36 inciso b de la C.V.R.C. de 1963, tratado multilateral firmado tanto por México como por los E.U.A. Y como bien lo señala el autor Ricardo Ampudia “esta violación a un tratado internacional es trascendental, pues al haber ocurrido en los casos de mexicanos ejecutados en E.U.A., queda la terrible cuestión de si dichas ejecuciones podrían haberse evitado”²⁷.

En otro caso, el de Irineo Tristán Montoya ejecutado en Texas en 1997, también fue evidente la violación al artículo 36 de la convención en comento; al ser interrogado sin un abogado y sin la asistencia del consulado, el mexicano firmó una declaración de 4 páginas en inglés, idioma que no conocía ni entendía, por lo que fue condenado a pena de muerte como coautor de un asesinato-mientras el

²⁶ Ampudia, Ricardo. “*Mexicanos al Grito de Muerte: La Protección de los Mexicanos Condenados a Muerte en Estados Unidos, La Labor de los Consulados de México*”, Siglo XXI Editores, Primera Edición, México, 2007, p. 5.

²⁷ *Ibidem*, p. 144.

asesino principal fue condenado a cadena perpetua. En esa época, el Departamento de Estado de E.U.A. contactó al gobierno de Texas, quien respondió que ellos no habían firmado la C.V.R.C., por lo que a pesar de la intervención del gobierno de México, se continuó con la ejecución²⁸.

En ese mismo año fue ejecutado en Virginia Mario Benjamín Murphy, convirtiéndose en el único extranjero ejecutado, de 6 que asesinaron a un oficial naval, y a quien como ya había sucedido con antelación se le negó el derecho de contactar al consulado. Cuando se hizo la interrogación sobre las irregularidades del juicio, el procurador del estado dijo que nunca había oído hablar de la C.V.R.C. y el abogado de oficio señaló que “no creía que México fuera a declarar la guerra por ello”.²⁹

Posteriormente en el año de 2002, se encuentra el caso de Javier Suárez Medina, ejecutado en Texas. En 1988, cuando tenía 19 años, mató de seis balazos a un agente de la D.E.A. durante una redada, en Dallas. Cuando lo detuvieron, no contactaron a las autoridades mexicanas, porque “no sabían que era mexicano”. Condenado desde 1989, fue pospuesta su ejecución 14 veces. Hasta que a los 33 años, finalmente, una inyección acabó con su vida, ante los ojos de su madre, su padrastro, su hermana y 19 amigos y familiares. De nada sirvió la campaña de su madre “quiero tocar los corazones de todo el mundo”, ni sus lagrimas; ni la carta de Mary Robinson, la comisionada de las Naciones

²⁸ González Mónica. “El número cinco: Javier Suárez Medina”, en www.ccm.itesm.mx/noticias/encomun/penamuerte.html, fecha de acceso: 8 de febrero de 2005.

²⁹ *Ibidem*.

Unidas para los Derechos Humanos, ni las protestas formales de 14 países, diversas O.N.G., como Amnistía Internacional, ni las peticiones ejecutivas por parte del gobierno mexicano.³⁰

También en materia penal cabe recordar los dos acontecimientos que tuvieron lugar en el 2010, en donde dos connacionales perdieron la vida a mano de policías fronterizos, uno por descargas eléctricas y golpes, como fue el caso de Anastasio Hernández y otro por un disparo de arma de fuego, lo que tristemente ocasiono la muerte de Sergio Adrián Hernández, de solo quince años de edad.

3. MATERIA MIGRATORIA

Comúnmente para los inmigrantes mexicanos indocumentados el derecho migratorio en E.U.A. es una materia que se desconoce a detalle, no obstante que su permanencia en aquel país dependa de ello. Principalmente porque una vez internados en E.U.A. la prioridad es mantener un ingreso y cubrir necesidades básicas, y si es en el anonimato para no provocar sospechas por autoridades locales mejor. Sin embargo, a través del tiempo, el inmigrante mexicano se ve inmerso cada vez más en la vida cotidiana del nuevo país. A tal grado que el carácter y dependencia social, no tardará en exigirle participación en la vida comunitaria, surgiendo diversas situaciones sociales y legales a considerar.

³⁰ *Ibidem.*

Una de ellas y de mayor trascendencia para los mexicanos es regular su estatus migratorio en E.U.A. como ha sucedido con las amnistías que ha ofrecido el gobierno local a inmigrantes indocumentados. Ejemplo de ello fue la amnistía migratoria de 1986, promulgada por el presidente estadounidense Ronald Reagan, que contemplaba la antigüedad como base principal para ser acreedor de la residencia legal en E.U.A. En otro supuesto un primer acercamiento del connacional al consulado deberá ser para recibir asesoría legal entorno a la regularización de su estatus migratorio. Posteriormente, una vez reunidos los requisitos indispensables para solicitar un “*hearing*” o audiencia frente a una corte local, el connacional podría tener mayor probabilidad de permanecer legalmente en E.U.A. Es decir, con ello se evitaría la deportación repentina, cuando por una redada o detención por autoridades migratorias, se retira al inmigrante mexicano de territorio estadounidense. Cabe mencionar de un caso donde un connacional fue deportado por autoridades migratorias estadounidenses que realizaron una redada, y al no encontrarle identificación oficial alguna lo deportaron a México sin tomarse la molestia de verificar que era ciudadano norteamericano, solo por el hecho de parecer “indocumentado”.

Cabe mencionar que muchas de las veces estas deportaciones son injustas por ser ejecutadas fuera de la ley y que sin mayor detenimiento, no se averigua el tiempo que el inmigrante lleva residiendo en E.U.A., si tiene familia, hijos nacidos en E.U.A., si tiene un empleo fijo, si se está estudiando, si cuenta con el apoyo de un empleador, si tiene un historial crediticio, si renta un inmueble legalmente, en

fin si ha hecho alguna aportación considerable para concederle la permanencia en el país.

Por último, en esta materia cabe mencionar la preocupación actual que están generando diversas leyes antiinmigrantes como la SB 1070 de Arizona, con tintes claramente racistas y que van en contra de los derechos fundamentales, que establece la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en su artículo 2, independientemente de la condición social o de cualquier otra índole del individuo.

4. MATERIA FAMILIAR.

La protección consular en materia familiar representa un desafío hacia la preservación de las familias de origen mexicano en México y E.U.A. Conformada tanto por actividades administrativas y actos jurídicos encaminados al desarrollo de un proceso judicial en México como en E.U.A. En otras palabras hablamos de juicios de alimentos, de divorcio, pérdida de la patria potestad, de guarda y custodia, de reconocimiento de hijo(s) etc., en el que se ve involucrado un ciudadano mexicano. Claramente en todos ellos es imprescindible contar con la asesoría oportuna de un abogado especialista en la materia.

PENSIONES ALIMENTICIAS

En este supuesto, comúnmente aunque puede ser viceversa, se da el caso que la madre de familia que se encuentra en México y solicita al padre de su(s)

hijo(s) que reside en E.U.A. una pensión alimenticia suficiente para sus menores. Cuando se inicia un juicio de pensión alimenticia con la finalidad de obtener lo más pronto posible alimentos a la brevedad, de la manera más cautelosa y legalmente posible evitando perjudicar con relación a su estatus migratorio al padre de familia que se encuentra en E.U.A.

DIVORCIO

Con relación a la protección consular en materia de divorcio existen dos supuestos a considerar. Uno es cuando el connacional que inicia un juicio de divorcio, se encuentra en México. Es decir, que una vez presentado el escrito de divorcio ante la autoridad judicial correspondiente, está a su vez lo canalice al “Departamento de Defensorías de Oficio” con la finalidad de agilizar el trámite ante las autoridades judiciales correspondientes en E.U.A.

En pocas palabras ello facilitaría el juicio de alimentos y de divorcio, debido a que en la actualidad únicamente la diligencia del emplazamiento puede llevarse aproximadamente 90 días. Esto es tan solo una de las innumerables situaciones que retardan el proceso del divorcio y que muchas de las veces se da por no existir un medio eficaz de proceder en el extranjero por parte de los funcionarios consulares sin tener que recurrir a despachos legales externos lo cual generaría mayores costos para la S.R.E.

RECONOCIMIENTO DE PATERNIDAD

Esta situación puede abarcar exámenes de ADN para legitimar el parentesco del padre de familia que se marchó a E.U.A. y que no tuvo tiempo para reconocer a su hijo o que no quiso hacerlo. En este supuesto el defensor de oficio podría solicitar directamente la intervención de una institución de salud pública en E.U.A., cuyos resultados sean fidedignos y así tener la certeza de un resultado, para poder llevar a cabo las acciones legales pertinentes para que posteriormente el padre de familia cumpla con la pensión alimenticia correspondiente en favor de sus dependientes legítimos o bien que sea eximido de esta obligación.

GUARDA Y CUSTODIA DE MENORES

Finalmente, en materia familiar cabe mencionar la guarda y custodia como una situación compleja a tratar por la protección consular. Esto principalmente cuando uno de los cónyuges se encuentra en E.U.A. y otro en México. Ha sucedido que el padre o la madre que emigro a E.U.A. se encuentra con la noticia que existe negligencia hacia los hijos por parte de su cónyuge que vive en México. De tal manera que siendo la integridad de menores una de las prioridades en la comunidad internacional, se debe contar con los medios adecuados para asegurar su bienestar y protección de manera expedita. En el caso concreto, los defensores de oficio adscritos a los consulados de México en E.U.A. podrían interponer el juicio correspondiente en aquel país y darle el seguimiento necesario en territorio mexicano.

5. MATERIA DERECHOS HUMANOS

En las últimas dos décadas desafortunadamente nuestros connacionales han sufrido transgresiones en sus derechos más fundamentales por parte de autoridades norteamericanas. En repetidas ocasiones la agresión ha sido únicamente verbal, sin embargo tristemente en más de una ocasión la agresión ha sido física resultando en el fallecimiento injustificado de un connacional.

Recientemente lo anterior se ha originado a raíz de la discriminación étnica que se ha manifestado en E.U.A. propiciada no solo por la xenofobia que existe entre algunos ciudadanos estadounidenses sino también por autoridades locales, que han permitido el surgimiento de leyes antiinmigrantes con tintes de racismo como la Ley SB 1070 en el Estado de Arizona, que ha sido la más popular por su claro contenido racista.

En resumen, se busca evitar la agresión verbal y/o física, que se sigue manifestando en E.U.A. en detrimento de la dignidad de nuestros connacionales y así conservar la buena imagen de México en el exterior. Principalmente por medio del respeto al origen étnico, domicilio, cultura, educación, atención médica, trabajo, religión, libertad de tránsito y representación jurídica, consagrados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la cual México y E.U.A. son parte.

6. MATERIA CIVIL

En materia civil cabe destacar los actos jurídicos en donde son parte nuestros connacionales y en donde también enfrentan vicisitudes y que por lo tanto requieren más que solo orientación jurídica. Lo anterior se manifiesta principalmente en los contratos de carácter privado.

En el primer supuesto, el arrendamiento en E.U.A. por parte de ciudadanos mexicanos es un negocio indudablemente rentable que año con año ha representado innumerables beneficios económicos para los estadounidenses. Sin embargo, aunque no podríamos generalizar, si podemos decir que en varias ocasiones los inmuebles dados a mexicanos en arrendamiento, no cuentan con las condiciones mínimas, de seguridad y sanitarias para ser un lugar digno donde vivir. Así mismo en muchos de los casos no existe un contrato escrito de arrendamiento lo que deja las condiciones y términos de esta relación al libre albedrío del arrendador.

Es decir, se requiere de un defensor de oficio que tenga la facultad de revisar tanto contratos laborales como de arrendamiento salvaguardando los derechos más elementales de connacionales en E.U.A. Es decir procurando que las familias mexicanas cuenten con un inmueble digno donde vivir de manera estable y segura, evitando que de la noche a la mañana se queden sin alojamiento y temerosos de ser denunciados, callan, con la angustia y reto de encontrar inmediatamente donde habitar sin mayor preámbulo.

Finalmente, en este supuesto vale la pena recordar que como es bien sabido por todos, en los contratos de prestación de servicios la mayoría de ciudadanos mexicanos que habitan en E.U.A. no reciben el pago mínimo por hora que corresponde a un ciudadano americano por el mismo trabajo. Sin embargo, ello no es proporcional en el monto a pagar por arrendar un inmueble para una familia mexicana que una estadounidense.

C. ORGANOS DE RELACIONES INTERNACIONALES.

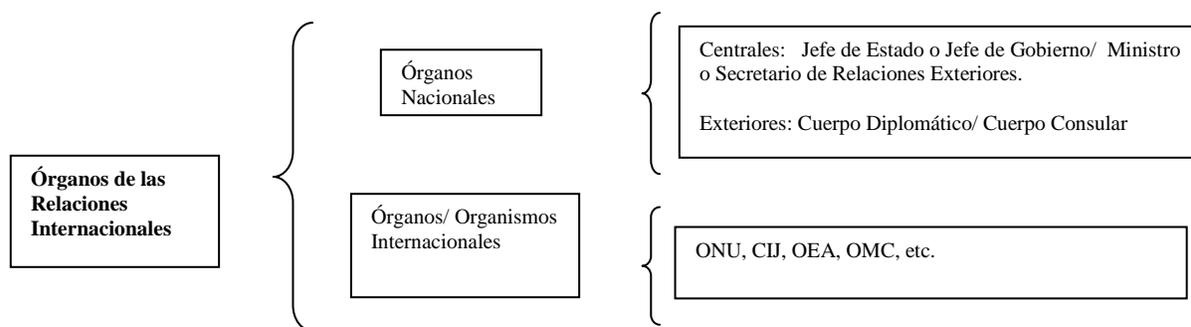
En el desarrollo de los antecedentes históricos de la protección consular la evolución de los representantes del Estado en el exterior ha obedecido a una necesidad social de alcance internacional. Consecuentemente una vez celebrados los tratados bilaterales o multilaterales correspondientes a la materia, se fue unificando el concepto de las instituciones protectoras y representantes de los intereses del Estado, mismo que recibieron el nombre de diplomáticos y cónsules.

Es por ello que analizamos a los órganos de las relaciones internacionales, quien atendiendo al autor Carrillo Toral son las “personas físicas que representan a los Estados para llevar a cabo sus relaciones internacionales con el resto de la comunidad”³¹ internacional. Adicionalmente, el autor en cita clasifica los Órganos de las Relaciones Internacionales en Órganos Nacionales y Órganos Internacionales.

³¹ Carrillo Toral, Pedro. “*Derecho Diplomático y Derecho Consular (Los Órganos de las Relaciones Internacionales)*”, Primera Edición, Edit. Cárdenas, México, 1997, p. 3.

A su vez los órganos nacionales se subdividen en órganos centrales y órganos exteriores. Los primeros comprenden al Jefe de Estado o Jefe de Gobierno; Ministro o Secretario de Relaciones Exteriores, ambas denominaciones aceptadas y adoptadas por los Estados indistintamente. Por lo que respecta a los Órganos Exteriores se dice que en dicha categoría encontramos al cuerpo diplomático y al cuerpo consular de los Estados.

La segunda clasificación de los Órganos de las Relaciones Internacionales comprende a órganos, organismos y organizaciones Internacionales, los que según el Maestro Moreno Quintada, citado en la obra de Carrillo Toral, “son aquellos creados por varios Estados en acción conjunta para el desempeño de sus funciones internacionales específicas en interés común”³².



1. ORGANOS DE RELACIONES INTERNACIONALES SEGÚN EL DERECHO INTERNACIONAL.

El análisis de este conjunto de órganos de relaciones internacionales se debe a la inquietud inicial de identificar a quien corresponde la representación de

³² *Ibidem*, p.14.

nuestros connacionales directamente ante autoridades locales en el extranjero en E.U.A., llámese cortes, tribunales, centros de detención u otras. Posteriormente una vez identificado dicho órgano, se analiza el alcance de sus facultades en territorio extranjero.

Así de acuerdo al Diccionario Jurídico del Instituto de Investigaciones Jurídicas, se dice que el Derecho Internacional “es el conjunto de normas jurídicas que regula las relaciones entre Estados y organizaciones internacionales”³³.

Por otro lado, el autor Niemeyer manifiesta que el Derecho internacional público en sentido estricto es “el conjunto de las normas jurídicas establecidas por el acuerdo de voluntades de los Estados para regir sus relaciones recíprocas”³⁴, asimismo considera rigen las siguientes inmediatas consecuencias y elementos:

“1. El derecho consentido sólo rige para aquellos Estados que al mismo se han sometido; pero no para ni contra terceros Estados. Sin embargo, las normas consentidas entre determinados Estados, ya por ser palmariamente razonables, ya por el prestigio político de los Estados contratantes, hacen escuela y son tomadas por modelo o admitidas tácitamente como obligatorias por terceros Estados, lo cual implica contradicción automática del principio formal del consenso.

³³ Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomos D-H, Edit. Porrúa, México, 2000, p. 1193.

³⁴ Niemeyer, Theodor. *op. cit.*, p. 19.

2. También los preceptos jurídicos consentidos sólo por algunos Estados (al menos dos) son Derecho internacional público objetivo (especial o particular).
3. El consenso de los Estados no está sometido a formalidad alguna: puede ser expreso (por medio de tratado, cambio de notas, proclamación o declaración) o simplemente tácito, por el hecho de practicar los preceptos en cuestión.
4. El consenso de un Estado puede implicar todo un conjunto o sistema de principios, especialmente por el ingreso de un Estado en una comunidad internacional (cristiana, europea, americana) cuyas normas, principios e instituciones generales, escritas o no escritas, valen, para el Estado que ingresa en ella, como un sistema de Derecho internacional, tanto en lo que le favorece como en lo que le perjudica”.

En este contexto el autor Cesar Sepúlveda define al Derecho Internacional Público como “el conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones de los Estados entre sí, o más correctamente, el Derecho de Gentes rige las relaciones entre los sujetos o personas de la comunidad internacional”³⁵.

Finalmente el anterior autor menciona que la función del derecho internacional público es triple. En primer lugar establece los derechos y los deberes de los Estados en la comunidad internacional. En segundo lugar, debe

³⁵ Sepúlveda, Cesar. Derecho Internacional, 18ª ed., Edit. Porrúa, México, México, 1997, p. 3.

determinar las competencias de cada Estado, y en tercero, ha de reglamentar las organizaciones e instituciones de carácter internacional. A continuación mencionaremos brevemente los sujetos del derecho internacional atendiendo a la organización interna de la mayoría de los Estados con el propósito de atribuirles o no la tarea de representación jurídica en el exterior en favor de nuestros connacionales frente a autoridades locales en E.U.A.

JEFE DEL ESTADO.

Dentro de los órganos centrales de las relaciones internacionales encontramos al Jefe del Estado. Mismo que resulta ser el órgano administrativo más importante de un país, y prioritariamente ejerce la función representativa en el exterior, y sus actos en materia internacional se refutan directamente actos de Estado. Por consiguiente, dicha función representativa es total, pues abarca los aspectos más destacados de la vida en relación de los Estados; la recepción y el envío de los agentes diplomáticos y consulares; la conclusión y la ratificación de los pactos internacionales; la declaración de guerra y el establecimiento de la paz; las declaraciones de política internacional, las alianzas, etc.

El alcance de las funciones representativas del jefe del Estado se rige por el derecho interno de cada país, en México la fracción X del artículo 89 y 133 de la C.P.E.U.M. que faculta al Presidente de la Republica para dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados sometiéndolos a la ratificación del Congreso.

En resumen, en el caso de salvaguardar los derechos inalienables de los ciudadanos mexicanos en el exterior aunque el ejecutivo federal lo puede promover, en sus manos directamente no recae tal ejercicio por la sencilla razón tan abrumador número de casos no podría ser atendido por el mismo, sino por un grupo de funcionarios capacitados y facultados para tal propósito.

SECRETARIOS O MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES

Es lógico pensar que el jefe del Estado no puede negociar directamente, ni en persona, ni en todo momento con todos los Estados de la comunidad internacional. Es por ello que las negociaciones se realizan por conducto de la Secretaría o Ministerio de Relaciones Exteriores. El jefe de esta dependencia del Ejecutivo es un miembro del Gabinete de Gobierno, dirige los asuntos extranjeros a nombre del jefe del Estado y con acuerdo de éste. Viene a ser el intermediario entre el jefe del Ejecutivo y otros Estados³⁶.

De ahí, que la posición del Ministro, Canciller o Secretario de Relaciones se regula por el derecho interno de su Estado, pero el derecho internacional y costumbre define su interacción con otros Estados. De acuerdo con este orden jurídico, él es el jefe de todas las embajadas del Estado, de los cónsules y de todos los demás agentes del intercambio con otros Estados. Por su conducto se presentan las reclamaciones internacionales del Estado y estos funcionarios son, a la vez, la autoridad más adecuada para la interpretación de tratados.

³⁶ Sepúlveda, Cesar. *op.cit.*, p. 150-151.

Por último, en lo que se refiere a México, las funciones del Secretario de Relaciones Exteriores se encuentran consignadas en la Ley de la Administración Pública Federal y la parte relativa a la L.S.E.M., sin embargo ninguna de ellas implica personalmente ejercer la representación jurídica a favor de nuestros connacionales en E.U.A., consecuentemente las defensorías de oficio no se ubicarían en este orden de representación esencialmente político y no jurídico.

2. ORGANOS DE RELACIONES INTERNACIONALES SEGÚN EL DERECHO DIPLOMATICO.

Se dice que el derecho diplomático es aquel que primordialmente se ocupa de las relaciones internacionales de un Estado, particularmente lo relativo a la ejecución de la política exterior en general. Por lo tanto al Derecho Diplomático se le considera según el autor Diena, como el “derecho relativo a los embajadores y a los demás representantes del Estado que tengan el mismo carácter”³⁷.

Es decir, el establecimiento de la institución diplomática proviene de la necesidad de contar en otros países con representantes permanentes para tratar los asuntos del Estado, y para obtener información valiosa para éste. De tal manera que el derecho de enviar y recibir agentes diplomáticos se deriva de la soberanía de los Estado, *jus legati*.

AGENTES DIPLOMATICOS

³⁷ Diena Julio. *op. cit.*, p. 360.

El autor, Julio Diena, manifiesta en relación a los agentes diplomáticos, que “es necesario que cada Estado tenga *permanentemente* representantes propios cerca de los gobiernos extranjeros. Tales representantes toman el nombre de agentes diplomáticos”³⁸.

De acuerdo a la S.R.E. “en sentido técnico se debe entender por agente diplomático a todas las personas designadas con tal carácter por un Estado y aceptadas con el mismo carácter por otro, para el desempeño con carácter permanente de funciones diplomáticas. Su uso debe quedar limitado a la diplomacia bilateral. El término es igualmente aplicable tanto al jefe de misión como a todos los demás miembros del personal diplomático”³⁹.

Por un lado tales representantes, considerados como órganos nacionales de relaciones internacionales, son designados con el nombre genérico de agentes diplomáticos y tienen a su cargo fundamentalmente las relaciones políticas entre el Estado que los designa y aquel en donde son acreditados. Sus obligaciones en general consisten, en procurar el mantenimiento y desarrollo de buenas relaciones y si es necesario, negociar acuerdos o tratados; proteger los intereses de sus compatriotas; informar a su gobierno sobre los asuntos importantes y en especial de aquello que pueda tener repercusión en su país. Es una labor meramente política. Cabe mencionar, que en cuanto al cuerpo diplomático mexicano, no hay

³⁸ *Ibidem*, p. 359.

³⁹ <http://www.sre.gob.mx/acerca/glosario/a.htm>, marzo 2010

distinción trascendente entre el empleo del vocablo funcionario diplomático y agente diplomático.

A tal efecto La Convención sobre Relaciones Diplomáticas de Viena de 1961, en vigor desde 1967, (Documentos de las Naciones Unidas A-CONF. 20/13, Abril 16, 1961), de la cual México y E.U.A. son parte define al “agente diplomático como el jefe de la Misión Diplomática o un miembro del personal diplomático de la Misión”, y señala la siguiente clasificación:

- 1ª. Embajadores, a los cuales quedan asimilados los legados y nuncios de la Santa Sede.
- 2ª. Enviados extraordinarios y ministros plenipotenciarios, a los cuales se equiparan los internuncios.
- 3ª. Ministros residentes.
- 4ª. Encargados de Negocios, posteriormente se han sumado los:
5. Cónsules generales encargados de negocios, con carácter diplomático, antes de la guerra, p. ej. : en El Cairo, Budapest.

Por otro lado, es acostumbrado informar verbalmente, por conducto de la representación diplomática del otro país, sobre el nombramiento, para obtener la *aquiescencia*. Tal aceptación o aprobación por la otra nación también se le denomina como *beneplácito*, “*agreement* o *placet*” haciendo la comunicación formal del conocimiento al otro país con lo que se perfecciona el nombramiento del agente.

En todo caso y una vez admitido el agente diplomático se le provee de las llamadas “credenciales” o “cartas credenciales” (*lettres of créance, letters of credence*), que son documentos sellados en los que consta el nombre del agente, su categoría, el país de destino y el termino o cualquier otra circunstancia en particular de su cargo.

FUNCIONES.

Las funciones de los agentes diplomáticos, son principalmente, negociar, observar, proteger y/o representar los intereses del Estado que lo envía. Al respecto, la C.R.D.V., señala como principales funciones diplomáticas.

- a).Representar al Estado acreditante ante el Estado receptor;
- b).Proteger en el Estado receptor los intereses del Estado acreditante y los de sus nacionales dentro de los límites permitidos por el derecho internacional;
- c).Negociar con el gobierno del Estado receptor;
- d). Enterarse por todos los medios lícitos de las condiciones y de la evolución de los acontecimientos en el Estado receptor e informar sobre ello al gobierno del Estado acreditante;
- e).Fomentar las relaciones amistosas y desarrollar las relaciones económicas, culturales y científicas entre el Estado acreditante y el Estado receptor.

Cabe señalar que en la realización de sus funciones, el agente se debe abstener de intervenir en política del Estado receptor, y aún sus interposiciones legales deben ser comedidas, y con debido respeto hacia leyes, instituciones y opinión pública del país que le recibe. En concreto, aunque el agente diplomático no puede representar jurídicamente a sus connacionales, cuenta con los siguientes recursos diplomáticos para ejercer protección a favor de su Estado y connacionales:

NOTA DIPLOMATICA

Por nota diplomática de acuerdo a la S.R.E. se entiende a las comunicaciones escritas que intercambian las embajadas con la Secretaría o Ministerio de Relaciones Exteriores del estado receptor. En estos escritos se tratan las cuestiones relacionadas con la gestión oficial de la misión diplomática.

Puede formularse de dos maneras: como nota formal o como nota verbal. En la primera, que es la menos frecuente, se tratan cuestiones de mayor importancia o seriedad, está escrita en primera persona y la dirige el jefe de misión al Secretario de Relaciones Exteriores o viceversa. La segunda es el tipo de nota que se usa con mayor frecuencia; en ella se abordan cuestiones de trámite común y de menor importancia y se redacta en tercera persona, siendo dirigida por la misión a la Cancillería, o viceversa.

BUENOS OFICIOS.

El glosario que nos facilita la S.R.E. vía internet se define a los buenos oficios como: “la intervención amistosa de un tercer estado entre dos o (más) estados que se hallan en conflicto (armado o no) tendiente a obtener el inicio o la reanudación de negociaciones directas entre los litigantes o beligerantes. Pueden ser a petición de las partes o por propia iniciativa, pueden ser o no aceptados. Se diferencian de la mediación en la medida que en los buenos oficios, el tercer estado se limita a intentar el acercamiento de las partes sin hacer ninguna propuesta para la solución del conflicto”⁴⁰.

CLEMENCIA EJECUTIVA

“Es un acto de perdón, generalmente depositado en las facultades del ejecutivo (del Estado que recibe) que extingue la potestad de ejecutar una pena prevista en sentencia condenatoria: es, por ello que una medida de "clemencia", no suprime la calificación delictuosa de los hechos. Por último, la conmutación es un acto del tribunal o del Ejecutivo, que sustituye una sanción por otra”⁴¹.

En el caso de México cabe mencionar que la solicitud de la clemencia ejecutiva normalmente corresponde a un agente diplomático de alto rango. Generalmente el embajador de la misión diplomática en Washington, en el caso de E.U.A., país en donde la clemencia ejecutiva se emplea una vez que ha concluido

⁴⁰ <http://www.sre.gob.mx/acerca/glosario/b.htm>, Junio 2010.

⁴¹ <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/114/art/art3.htm>, Junio 2010

los procesos judiciales correspondientes y agotados los recursos locales para evitar la condena de pena de muerte a nuestros connacionales.

HABEAUS CORPUS

Literalmente del latín *habeas corpus* que significa “queda dueño de tu cuerpo”, y que se refiere al derecho del detenido de solicitar la comparecencia inmediata ante el juez para que este resuelva sobre la legalidad del arresto. Cabe mencionar que este procedimiento jurídico deriva del *habeas corpus* anglosajón institucionalizado desde 1679.

Es por lo expuesto, aunque hemos analizado algunos de los instrumentos legítimos con los que cuenta el funcionario diplomático para realizar su labor de protección en favor de los ciudadanos mexicanos en el exterior, en ninguno de ellos podemos encontrar aun la solución definitiva y mucho menos preventiva a las vejaciones que aquejan a nuestros connacionales actualmente en E.U.A.

3. ORGANOS DE RELACIONES INTERNACIONALES SEGÚN EL DERECHO CONSULAR.

Primero, de acuerdo al autor Xílotl Ramírez, se entiende por Derecho Consular, “al conjunto de normas jurídicas que regulan el establecimiento de las

relaciones consulares, de las oficinas consulares y el ejercicio de las funciones consulares”⁴².

Asimismo las normas del Derecho Consular emana tanto del derecho internacional como del derecho interno de cada país, para configurar así el Derecho Consular de cada Estado; de ahí que el Derecho Consular Mexicano se integra con los tratados consulares que México ha suscrito y ratificado, aunado a la práctica consular internacional que nuestro país ha aceptado y con cualquier norma de Derecho internacional que sea aplicable en esta materia, así como con lo dispuesto por nuestra Constitución y por la legislación nacional correspondiente.

Por su parte el autor Laudelino Moreno, agrega “es el conjunto de principios jurídicos y normas legales que regulan la organización y funciones de tutela, protección y garantía que los Estados pueden establecer a favor de sus súbditos en el extranjero, para el desarrollo de la convivencia internacional”⁴³.

En la obra del autor Nascimento e Silva, se cita al internacionalista Flavio Guillen Castañón quien señala que el Derecho consular “es la rama del Derecho público que protege en el extranjero las relaciones económicas y comerciales de los Estados, y los intereses de sus súbditos”⁴⁴.

⁴² Xílotl Ramírez, Ramón. *op.cit.*, p. 3.

⁴³ Moreno, Laudelino. *Derecho Consular Guatemalteco*, Guatemala, 1946, p. 22.

No obstante lo anterior, señala el autor brasileño que “aun recelando caer en el mismo inconveniente, pensamos poder decir que el Derecho Consular es la rama jurídica destinada a comentar y uniformar las diversas normas legales relativas a la institución consular, así como a exponer los principios de derecho y los fundamentos doctrinarios que podrán sugerir a los cónsules normas de conducta en el desempeño de sus funciones”⁴⁵.

Siguiente, se ha de considerar que el establecimiento de relaciones consulares entre dos Estados se efectúa por consentimiento mutuo y se define por necesidades compartidas. A contrario sensu debemos recordar que la ruptura de relaciones diplomáticas, no entraña, *ipso facto*, la ruptura de relaciones consulares⁴⁶.

CONCEPTO DE AGENTES CONSULARES/ FUNCIONARIOS CONSULARES

Actualmente la L.S. E. M. en su artículo 1-Bis fracción XXIII adopta de la C.V.R.C. en su artículo 1 inciso d, el concepto de Funcionario Consular, por el cual se debe entender a “cualquier persona, incluido el jefe de oficina consular, encargada con ese carácter del ejercicio de funciones consulares”.

Por otro lado, atendiendo a la C.C.E.U.M.E.U.A. en su Primer artículo párrafo segundo señala que por “funcionarios consulares se debe entender tanto a

⁴⁵ Do Nascimento e Silva G.E. *Manual de Derecho Consular*, (Traducido del portugués por Marta Casablanca), Edit. Juan Perelló y Hnos, Rosario, Argentina, 1952, p. 15.

⁴⁶ Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, Edit. Porrúa, 2005, p. 145.

los Cónsules Generales como los Cónsules y vicecónsules que no sean honorarios y agrega que en su calidad de agentes oficiales, tales funcionarios tendrán derecho a la alta consideración de todos los funcionarios, nacionales o locales con los cuales tengan relaciones oficiales en el Estado que los reciba”⁴⁷.

En la opinión de Loretta Ortiz se debe entender por cónsul o cónsules a los “agentes oficiales que un Estado nombra y designa en ciudades de otros Estados, con el objetivo de proteger intereses del Estado que los nombra y los de sus nacionales”⁴⁸.

De acuerdo a la opinión del autor Jaime Abrisqueta, por cónsul generalmente los tratadistas del Derecho Internacional le consideran, “como simple fenómeno del Estado de envío sin representación alguna y con funciones puramente administrativas o comerciales, estas últimas muy reducidas desde la creación de las agregadurías comerciales de las embajadas”⁴⁹.

En este sentido el autor Julio Diena, menciona que “los Estados además de agentes diplomáticos envían agentes consulares al extranjero, lo cuales, más que una función de representación de un Estado frente a otro, tienen la misión de ejercer en nombre de la Nación de la que son funcionarios públicos, algunas de las funciones que a éstos corresponden en las relaciones con sus nacionales en

⁴⁷ Convención Consular entre los Estados Unidos Mexicanos y Estados Unidos de América 1942.

⁴⁸ Carrillo Toraz. *op. cit.*, p. 65.

⁴⁹ Abrisqueta Martínez, Jaime. El Derecho Consular Internacional (las relaciones consulares entre los Estados y la institución consular en los momentos actuales), Instituto Editorial Reus, España, 1974. p. 8

país extranjero, ocupándose en concreto de la tutela de tales ciudadanos y obrando de conformidad a las numerosas atribuciones que les están encomendadas”⁵⁰.

Es preciso mencionar que con respecto al concepto de agentes consulares, mismos que se encuentran en una categoría similar a la que ostentan los Cónsules honorarios; de acuerdo al artículo 4.4 de la C.V.R.C., establece que un consulado general o un consulado pueden abrir un viceconsulado o “agencia consular”, previo consentimiento del Estado Receptor. Asimismo, el artículo 69.1 establece que los Estados podrán decidir libremente si establecen o aceptan agencias consulares dirigidas por “agentes consulares”. (16/11)

Por su parte la S.R.E. define al agente consular como al “Oficial consular de menor rango que el cónsul, generalmente nativo del país que representa, radicado en localidades de menor importancia, donde no existe consulado. Usualmente, este funcionario desarrolla esta labor a jornada parcial”⁵¹.

El autor Xílotl Ramírez al mencionar en la circular 4-C-2-16, de la S.R.E. de fecha 23 de marzo de 1948, señala una definición de los agentes consulares:

“Agentes auxiliares nombrados por los Cónsules bajo su responsabilidad y con la aprobación del Ministro de Negocios Extranjeros; no son retribuidos,

⁵⁰ Diena Julio. *op cit.*, p. 374.

⁵¹ <http://www.sre.gob.mx/acerca/glosario/a.htm>, march 2010.

pueden ejercer el comercio, no tienen ningún carácter público (excepto en los casos en que individualmente se les confieran derechos especiales para ejercer actos del Registro Civil, de Notarios, etc.) ni gozar de privilegios o prerrogativas; son simples delegados, simples corresponsales de los cónsules que les nombran en lugares que por su escasa importancia no ameritan el envío de un cónsul o un vicecónsul, y sus atribuciones se limitan a auxiliar a los cónsules con sus buenos oficios en casos de protección, comerciales y administrativos”⁵²

CLASIFICACIÓN

1. Cónsules con jurisdicción y cónsules comerciales.
2. Cónsules de carrera (*consules missi*) y cónsules honorarios (*consules electi o ad honorem, consules commercants* (frances)).
3. Cónsules generales, cónsules, vicecónsules y agentes consulares⁵³.

Cabe mencionar que los cónsules con jurisdicción, la ejercen en materia civil y criminal sobre los súbditos de sus respectivos países. Por lo tanto para asegurar el respeto y la continuación de tales privilegios y ventajas a sus ciudadanos en Oriente, los Estados occidentales estipularon especiales convenios que tomaron el nombre de *capitulaciones*⁵⁴.

⁵² Xílotl, Ramírez Ramón. “Ensayos Jurídicos Consulares”, Secretaria de Relaciones Exteriores, México, 1987.

⁵³ Niemeyer, Theodor. *op. cit.*, p. .

⁵⁴ Diena Julio. *op. cit.*, p. 375.

Como es de imaginarse, también los cónsules comerciales ejercen una cierta jurisdicción sobre sus súbditos en asuntos de jurisdicción voluntaria (sucesiones y tutelas). A ello se unen las funciones de registro civil, celebración de matrimonios, divorcio⁵⁵.

En la práctica la diferencia consiste en que los cónsules honorarios acostumbran a tener residencia fija en el país en donde actúan y aun son a veces súbditos de dicho país, ejerciendo sus funciones honoríficamente o sin sueldo, mientras que los cónsules de carrera son funcionarios a sueldo del país de origen, el cual los traslada cuando lo estima conveniente. De otra manera a esta categoría de funcionarios consulares se les puede definir así:

a) Los *missi*, que son los Profesionales o de carrera: Son nacionales del país que los envía, y para su nombramiento se siguen las reglas del derecho interno. Pertenecen a lo que se llama el “cuerpo consular” y están sometidos a las normas de su país. Además, a estos se les concede la plenitud de funciones conforme a la legislación local e internacional.

b) Los *electi*, o bien comerciales u honorarios: Estos a comparación de los anteriores pueden pertenecer a la nación en donde ejercen sus actividades, conocido como Estado receptor o a un tercer país, no están sujetos a la legislación del Estado que los nombra y tienen un número muy limitado de funciones.

⁵⁵ Ley Imperial Alemana, de 4 de mayo de 1870.

La clasificación de los cónsules en cónsules generales, cónsules, vicecónsules y agentes consulares no es uniforme en Derecho internacional, sino que varía según los países de origen. En lo demás su importancia es meramente burocrática y se limita a la graduación de títulos, categorías y sueldos y algunas veces, no siempre, lleva consigo una organización jerárquica dentro del país de residencia entre todos los enviados consulares de un Estado, bajo la autoridad del cónsul general.

NOMBRAMIENTO

En México, el artículo 89, fracción III, C.P.E.U.M. establece que para el caso de los cónsules generales, corresponde al Presidente de la República nombrarlos, con la aprobación del Senado. Se les proporciona un documento llamado Patente Consular, en el que conste el nombre, la categoría y atribuciones, el país de destino, el término y la jurisdicción distrital.

En respuesta a lo anterior el país de destino puede aceptarlo o rechazarlo, sin que esto último constituya ofensa, y si se le admite, se le extiende el *exequátur*, que significa “dejadle hacer” y que constituye un acuerdo del Ejecutivo determinando los particulares de la aceptación, y el cual puede insertarse en la misma patente consular o en documento aparte. Los *exequátur* son revocables sin previa explicación. Concedido el *exequátur* principian legalmente las funciones del cónsul.

El establecimiento y ejercicio de consulados está subordinado al consentimiento del Estado territorial que los recibe. “En efecto, este, en rigor, puede oponerse a la institución de cualquier consulado en su territorio, si bien al obrar así iría en contra de aquellas relaciones que deben naturalmente existir entre todos los países civilizados; en todo caso, le es lícito prohibir la institución de consulados en determinadas localidades o de permitirlos sólo en algunas. Se regula esta cuestión mediante convenios especiales, que los Estados estipulan entre sí y la simple conclusión de un tratado de comercio no basta para hacer nacer el derecho de establecer consulado”⁵⁶.

FUNCIONES

Las funciones del cónsul de acuerdo a **La Convención de Viena sobre Relaciones Consulares**, de 1963 (Documento de las Naciones Unidas A/CONF.25/12. 1963), señala en su artículo 5:

- a). Proteger en el Estado receptor los intereses del Estado que envía y de sus nacionales.
- b). Fomentar el desarrollo de las relaciones comerciales, económicas, culturales y científicas entre el Estado que envía y el Estado que recibe.
- c). Informarse, por todos los medios lícitos, de las condiciones y de la evolución de la vida comercial, económica, cultural y científica del Estado receptor.

⁵⁶ Diena Julio. *op. cit.*, p. 377.

d). Extender pasaportes y documentos de viaje a los nacionales del Estado que envía, así como visados y autorizaciones migratorias;

e). Prestar ayuda y asistencia a los nacionales del Estado que envía.

f). Actuar en calidad de notario, y de funcionamiento del registro civil.

g). Velar por los intereses de los nacionales del Estado que envía en los casos de sucesión.

h). Velar por los intereses de los menores e incapaces de su nacionalidad.

i). Representar a los nacionales del Estado que envía ante los tribunales para que se adopten medidas provisionales de preservación de derechos e intereses.

j). Comunicar decisiones judiciales y diligenciar comisiones rogatorias.

k). Ejercer los derechos de control e inspección de los buques y aeronaves del Estado que envía.

l). Prestar ayuda a buques, aeronaves y a sus tripulantes. (Artículo 5 de la Convención).

“De las amplias funciones consulares que se tiene de acuerdo a este tratado, se puede decir que la protección consular es de las más importantes en el caso de países como el nuestro. Esta última función enaltece la tarea del cónsul y justifica la existencia de estos agentes”⁵⁷.

CUERPO CONSULAR DE MEXICO

⁵⁷ Sepúlveda, Cesar. *op. cit.*, p. 171.

Dentro del aglomerado de funcionarios que conforman al cuerpo consular de México, y donde se busca posicionar al defensor de oficio consular, encontramos a la oficina consular, circunscripción consular, jefe de oficina consular, funcionario consular, empleado consular, miembro del personal de servicio, miembro de la oficina consular, miembros del personal consular, miembros del personal privado y locales consulares.

JEFE DE OFICINA CONSULAR

Atendiendo a lo anterior expresamos que por Jefe de Oficina Consular de acuerdo a la Convención de Viena se entiende a la persona encargada de dirigir, coordinar y administrar la oficina pudiendo tratarse del titular o interinamente de quien lo sustituye.

FUNCIONARIO CONSULAR

Como ya se menciona, la C.V.R.C. y nuestra L.S.E.M. actual en su artículo 1-bis fracción XXIII, entiende por funcionario consular a toda persona, incluido el jefe de oficina consular, persona encargada con ese carácter del ejercicio de las funciones consulares.

CONSULES

En general se puede decir que hoy en día, los Cónsules desempeñan tres funciones principales la de: representantes comerciales, en el país donde ejerzan sus funciones, la de notario cuando autorizando ciertos actos jurídicos: contratos comerciales, civiles o marítimos, otorgamiento de testamentos, registro de nacimientos, matrimonios y legalización de documentos, que las personas privadas deseen hacer valer en el país del Cónsul. También, ciertas actividades respecto a los nacionales domiciliados, residentes o transeúntes, como son las de llevar un registro de las personas nacionales de su país, residentes o domiciliados en su “Distrito Consular”, expedición de pasaportes a su regreso, enrolamiento militar o intervención para la expatriación de los indígenas, aunado a vigilar la aplicación de los tratados en relación con los nacionales del país que representan.

EMPLEADO CONSULAR

Por otro lado se entiende por empleado consular a toda persona comisionada o contratada para la ejecución de labores administrativas o técnicas de Oficina Consular.

MIEMBROS DEL PERSONAL DE SERVICIO

Los miembros del personal de servicio son aquellas personas encargadas del servicio doméstico en la Oficina Consular, las funciones domésticas, incluyendo las de limpieza, mantenimiento, mensajería, conducción de vehículos,

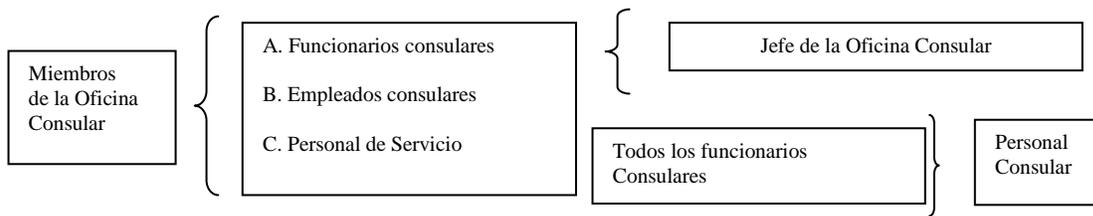
cocina, cafetería y jardinería, etc. Según entiende la C.V.R.C. comprende también a los encargados del manejo de los vehículos.

MIEMBROS DE LA OFICINA CONSULAR.

La C.V.R.C. define como miembros de la Oficina Consular a todos los funcionarios, empleados y personal de servicio que integran la oficina; es decir, a todos sin distinción alguna. La palabra miembros resulta ser el género próximo y las calificaciones son entonces la diferencia específica; esto, por ejemplo, podría llevarnos a la definición aristotélica del Cónsul, como el miembro de la Oficina Consular con calidad de funcionario, y a los cancilleres como miembros de una oficina consular con calidad de empleados; y en el lugar del nombre, por la actividad, tendríamos: Cónsul es el miembro de la Oficina Consular encargado del ejercicio de las funciones consulares; Canciller es el miembro de la Oficina Consular encargado de las labores administrativas o técnicas.

MIEMBROS DEL PERSONAL CONSULAR

Los miembros del personal consular, de acuerdo al artículo 1 de la C.V.R.C. son todos los funcionarios consulares, salvo el Jefe de la Oficina, los empleados consulares y los miembros del personal de servicio que están adscritos en una oficina consular. En otras palabras se refiere a todo el personal con excepción del Jefe de la Oficina.



Por último, cabe mencionar que no obstante los diferentes miembros de la Oficina Consular que existen en la actualidad, en sus denominaciones y facultades aun no se contempla a defensores de oficio consulares.

D. EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA REPRESENTACIÓN JURIDICA.

Una vez consideradas las instituciones representativas de un Estado frente a otro que actualmente prevalecen en el mundo, y considerando las labores de protección consular que ejercen prioritariamente los funcionarios consulares; fue inevitable considerar al derecho a la defensa en el mundo por medio de las defensorías de oficio. De tal manera se motivo la idea de ponderar en la atribución de la representación jurídica o derecho a la defensa, como una facultad internacional del funcionario consular.

1. EL DERECHO A LA REPRESENTACIÓN JURIDICA EN EL MUNDO

LAS DEFENSORÍAS PÚBLICAS EN AMÉRICA.

Es bien sabido que el estado de derecho debe garantizar condiciones de vida digna a los ciudadanos y dar vigencia a derechos de rango constitucional e internacional, como presupuestos mínimos de convivencia pacífica y el desarrollo armónico entre las naciones miembros de una comunidad internacional.

De lo anterior se desprende que el derecho a la defensa y representación jurídica, así como el acceso a la justicia para quienes menos tienen, es un imperativo para el derecho interno e internacional, cuyo cumplimiento justifica al Estado y a la Comunidad Internacional respectivamente. Es decir a nivel mundial un resultado por la Corte Internacional de Justicia y otras autoridades con poder de resolver controversias entre Estados miembros implica la existencia de una colaboración internacional por respetar los derechos humanos de toda persona.

LA DECLARACIÓN AMERICANA DE LOS DERECHOS Y DEBERES DEL HOMBRE, aprobada el 2 de mayo de 1948 por la Novena Conferencia Internacional Americana en Bogotá, Colombia, consagra en su Capítulo I, artículos 1 a 28, los derechos esenciales de todo ser humano.

Entre esos derechos se encuentran los concernientes a la libertad, a la presunción de inocencia, a ser oído por los tribunales y a un tratamiento humano durante la privación de su libertad, que sería mera ilusión si la persona no tuviera también el derecho a una defensa adecuada.

Dentro de ese mismo círculo los Estados Americanos signaron el 22 de noviembre de 1969 la **CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS**, denominada PACTO DE SAN JOSE DE COSTA RICA, en la que se reafirmaron los objetivos previamente planteados y que consistían en el propósito de consolidar en el Continente Americano un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre.

Con relación a lo anterior en la Parte I, Capítulo II, bajo el rubro Derechos Civiles y Políticos, hace un reconocimiento a los derechos esenciales de toda persona. El artículo 8 enumera las garantías judiciales y en su apartado 2, teniendo como punto de partida toda persona tiene el derecho, en plena igualdad, a las garantías mínimas que enumera, entre las que se encuentran las siguientes: “c) concesión al inculcado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa; d) derecho del inculcado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor; e) derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculcado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley”.

Lo descrito con antelación nos hace reflexionar sobre la situación de desigualdad que priva en prácticamente todos los países de América Latina es consecuencia de políticas económicas adoptadas por sus gobernantes. Por lo que el estado de derecho requiere no sólo de leyes justas y jueces sabios, sino

también de instituciones de defensa o representación jurídica eficaz, que protejan eficazmente al ciudadano frente al acto arbitrario tanto de autoridades nacionales como internacionales y así favorecer el bienestar y orden social interno e internacional. En este contexto, nos percatamos que actualmente la mayoría de los sistemas judiciales del mundo cuentan con defensores de oficio o públicos.

Existen diversos instrumentos internacionales que han establecido importantes criterios en nuestro continente americano. La Corte Interamericana de Derechos Humanos consideró que: “No alcanzan los estándares de un juicio justo si se limita la facultad del defensor de intervenir con pleno conocimiento en todas las etapas del proceso”.

Ahora bien, para proporcionar la defensa pública gratuita es necesaria la existencia de instituciones jurídicas permanentes que permitan avanzar en la salvaguarda de los derechos fundamentales del ciudadano, que cuenten con autonomía técnica, independencia operativa y recursos suficientes que hagan posible la representación jurídica en todo Estado.

FORTALECIMIENTO.

Al inicio del nuevo siglo surgió un importante movimiento encaminado a fortalecer a las instituciones de defensa público en América, propuesto básicamente por el Centro de Estudios de Justicia de las Américas. Esta corriente innovadora empezó a materializarse en el I Encuentro Interamericano de

Defensorías Públicas, celebrado en Santiago de Chile en noviembre de 2001, donde participaron todas las de América, incluyendo a Canadá y los E.U.A., además de la participación de países europeos como Francia, España y Portugal, se analizaron con detenimiento los problemas básicos que enfrentan y que parecen ser comunes, destacando entre ellos la falta de recursos económicos y el insuficiente apoyo de las instancias gubernamentales.

Como resultado del Encuentro, se convocó al I Congreso Internacional de Defensorías de Públicas, celebrado en San José de Costa Rica en octubre de 2002, que tuvo como principal objetivo el de sentar las bases para integrar la Asociación de las Defensorías Públicas de América. Posteriormente en octubre de 2003 tuvo lugar en Río de Janeiro, Brasil, el II Congreso Interamericano de Defensorías Públicas. Los logros trascendentes de este Congreso fueron la constitución de la Asociación Interamericana de Defensorías Públicas y la aprobación del Estatuto que la rige.

Tanto en el Encuentro inicial como en los tres Congresos siguientes, ha tenido un papel preponderante el Centro de Estudios de Justicia de las Américas, con una clara intención de homologar los sistemas de impartición de justicia de nuestro continente y en particular de la justicia penal, que alcanza también a las defensorías públicas, al modelo anglo sajón. Como resultado el CEJA elaboró un *Manual de Defensoría Penal Pública para América Latina y el Caribe* en septiembre de 2005.

NACIONES UNIDAS.

En las reuniones de los Estados miembros de las Naciones Unidas, el derecho a la defensa ha sido un tema en constante discusión y de preocupación, el salvaguardar los derechos inherentes e inalienables al ser humano, que son los que hacen posible la convivencia social con dignidad en una comunidad internacional.

Así, acentuada tal preocupación a partir de la Segunda Guerra Mundial y del surgimiento de regímenes autoritarios en los que no existen garantías ni se respeta la dignidad humana, se han elaborado documentos universales y regionales tendientes a proteger esos derechos, unificados bajo la denominación de humanos.

De lo anterior surge la necesidad de solucionar conflictos y aplicar la justicia más allá de las fronteras de las naciones, derivando en la creación de órganos como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos y, como resultado de lo dispuesto por el Estatuto de Roma de 1998, la Corte Penal Internacional.

En cuanto a fuentes internacionales del derecho de defensa en primer término se encuentra la **DECLARACION UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS**, aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en su resolución 217 A (III) de 10 de diciembre de 1948.

Considerando que los pueblos han reafirmado su fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres, señala en sus artículos 2 y 7 que toda persona tiene los derechos y libertades que proclama, sin distinción alguna, y que todos son iguales ante la ley y tienen derecho a su protección.

En lo específico, los artículos 8 y 10 previenen, el primero, que “*Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que le ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley*”; el segundo, que “*Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal*”. Además, el artículo 11 establece en dos fracciones: “*1. Toda persona acusada tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad, conforme a la ley y en su juicio público en el que se le hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa. 2. Nadie será condenado por actos u omisiones que en el momento de cometerse no fueron delictivos según el Derecho nacional o internacional. Tampoco se impondrá pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito*”⁵⁸.

En el mismo ámbito, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, en resolución 2200 A (XXI) aprobada el 16 de diciembre de

⁵⁸ Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948

1966, convino el **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**, que en su artículo 14, punto 3, incisos b) y d), previene que toda persona acusada de un delito tendrá durante el proceso, entre otras garantías mínimas, las de disponer del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa, comunicarse con un *defensor de su elección*, estar presente en el proceso y defenderse personalmente o ser asistida por un *defensor de su elección*, debiendo ser informado, si no lo estuviere, del derecho que le asiste a tenerlo, y siempre que el interés de la justicia lo exija, a que se le nombre *defensor de oficio*, gratuitamente, si careciera de medios suficientes para pagarlo.

Con relación a lo mencionado en el párrafo anterior, la Asamblea General en cita adoptó en su resolución 43/ 173 de 9 de diciembre de 1988, el **CONJUNTO DE PRINCIPIOS PARA LA PROTECCIÓN DE TODAS LAS PERSONAS SOMETIDAS A CUALQUIER FORMA DE DETENCIÓN O PRISIÓN**, documento de especial importancia para los fines de la defensa pública a nivel nacional e internacional. Al respecto en el principio 11 de este cuerpo normativo se establece: *“Nadie será mantenido en prisión sin tener la posibilidad real de ser oído sin demora por un juez u otra autoridad. La persona detenida tendrá el derecho de defenderse por un abogado según lo prescriba la ley. 2. Toda persona detenida y su abogado, si lo tiene, recibirán una comunicación inmediata y completa de la orden de detención, junto con las razones en que se funde...”*.

En cuanto el principio 17 previene: *“1. Las personas detenidas tendrán derecho a la asistencia de un abogado. La autoridad competente les informara de*

ese derecho prontamente después de su arresto y les facilitará medios adecuados para ejercerlo. 2. La persona detenida que no disponga de asistencia de un abogado de su elección tendrá derecho a que un juez u otra autoridad le designe un abogado en todos los casos en que el interés de la justicia así lo requiera y sin costa para él si careciere de medios suficientes para pagarlo”.

Es preciso citar también el principio 18, mismo que establece: “1. *Toda persona detenida o presa tendrá derecho a comunicarse con su abogado y a consultarlo. 2. Se darán a la persona detenida o presa tiempo y medios adecuados para consultar con su abogado. 3. El derecho de la persona detenida o presa a ser visitada por un abogado. 3. El derecho de la persona detenida o presa a ser visitada por su abogado y a consultarlo y comunicarse con él, sin demora y sin censura, y en régimen de absoluta confidencialidad, no podrá suspenderse ni restringirse, salvo en circunstancias excepcionales que serán determinadas por la ley o los reglamentos dictados conforme a derecho, cuando un juez u otra autoridad lo considere indispensable para mantener la seguridad y el orden. 4. Las entrevistas entre la persona detenida o presa y su abogado podrán celebrarse a la vista de un funcionario encargado de hacer cumplir la ley, pero éste no podrá hallarse a distancia que le permita oír la conversación. 5. Las comunicaciones entre una persona detenida o presa y su abogado mencionadas en el presente principio no se podrán admitir como prueba en contra de la persona detenida o*

*presa a menos que se relacionen con un delito continuo o que se proyecte a cometer*⁵⁹.

En este mismo orden de ideas, el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana, Cuba, el 7 de septiembre de 1990, aprobó los **PRINCIPIOS BASICOS SOBRE LA FUNCIÓN DE LOS ABOGADOS**, considerando entre otros puntos que toda persona detenida tendrá derecho a la asistencia de un abogado, a comunicarse con él y a consultarlo⁶⁰.

A través de estos documentos del máximo organismo internacional, es fácil advertir que a la defensa cada vez se le da mayor importancia en el proceso penal, por ser la única vía eficaz de salvaguardar los derechos esenciales de toda persona encausada, esté o no privada de su libertad.

COMMUNIDAD EUROPEA.

Los gobiernos miembros del Consejo de Europa suscribieron el 4 de noviembre de 1950 el **CONVENIO EUROPEO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS Y DE LAS LIBERTADAS FUNDAMENTALES**, que obliga a las partes contratantes a respetar los derechos humanos que especifica en su articulado.

⁵⁹ CONJUNTO DE PRINCIPIOS PARA LA PROTECCIÓN DE TODAS LAS PERSONAS SOMETIDAS A CUALQUIER FORMA DE DETENCIÓN O PRISIÓN, 1988.

⁶⁰ PRINCIPIOS BASICOS SOBRE LA FUNCIÓN DE LOS ABOGADOS, 1990.

En particular, bajo el rubro Derecho a un proceso equitativo, el artículo 6 establece los inherentes al proceso penal, puntualizando en su apartado 3 los derechos mínimos de todo acusado, entre los que destacan los consignados en los siguientes incisos: “b. a disponer del tiempo y de las facilidades necesarias para la preparación de su defensa; c. a defenderse por sí mismo o a ser asistido por un defensor de su elección y, si no tiene medios para pagarlo, poder ser asistido gratuitamente por un abogado de oficio, cuando los intereses de la justicia lo exijan”.

CONTINENTE AFRICANO.

Por su parte la XVIII Asamblea de Jefes de Estado y Gobierno de la Organización de la Unidad Africana, aprobó el 27 de julio de 1981 **LA CARTA AFRICANA SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS Y DE LOS PUEBLOS**, también denominada Carta de Banjul. Misma que al reconocer que los derechos humanos fundamentales derivan de los atributos de los seres humanos, a su vez admite que ello justifica su protección internacional y la necesidad de garantizarlos, de ahí que establece un catálogo de esos derechos esenciales.

Al respecto la carta previene en su artículo 7, apartado 1, que *“Todo individuo tiene derecho a que sea visto su caso, lo que implica: a) derecho de apelación a órganos nacionales competentes contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos y garantizados por los convenios, leyes, ordenanzas y costumbres vigentes; b) el derecho a ser considerado inocente*

hasta que un tribunal competente demuestre su culpabilidad; c) el derecho a la defensa, incluido el derecho a ser defendido por un abogado de su elección; d) el derecho a ser juzgado dentro de un plazo de tiempo razonable por un tribunal imparcial”.

Considerando las fuentes internacionales del derecho a la defensa, la intención se resume en la constante creencia universal de que todos los seres humanos sin excepción alguna tienen ese derecho a ser asistidos por un abogado y como bien lo menciona este último instrumento legal, en su inciso c, que sea de su elección.

2. LA DEFENSORIA DE OFICIO EN MÉXICO

La Constitución de 1917 consagró en el artículo 20, las garantías que goza todo individuo en los Estados Unidos Mexicanos, tanto el inculcado, víctima y/u ofendido en todo juicio en materia penal ya sea defensa jurídica o representación jurídica respectivamente.

En especial, la fracción IX hace referencia a la garantía que tiene el inculcado de ser informado, desde el inicio de su proceso, de los derechos que en su favor consigna la propia Constitución, y el derecho a una defensa adecuada por sí, por abogado o por persona de su confianza, y si no quiere o no puede nombrar defensor después de ser requerido para ello, a que se le designe un defensor de

oficio. Esta es la base constitucional de la defensa pública en nuestro país, tanto federal como local.

REGLAMENTACIÓN FEDERAL.

En este ámbito de aplicación territorial, en principio es de señalar que para cumplir la garantía constitucional se publicó en el D.O.F. de 9 de febrero de 1922 la Ley de la Defensoría de Oficio en el Fuero Federal, constante de quince artículos y siete transitorios. Esta ley reguló de manera elemental la prestación del servicio, encargándolo a un Jefe de Defensores y el número de defensores de oficio que fueran necesarios a juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que tenía la facultad de nombrarlos y removerlos.

Vinculado con esa ley, la Suprema Corte de Justicia de la Nación aprobó el Reglamento de la Defensoría de Oficio en el Fuero Federal de 18 de octubre de 1922. Conforme a su naturaleza, este reglamento no introdujo cambios sustanciales al sistema establecido en la ley, limitándose a incluir especificaciones relativas a la prestación del servicio y al funcionamiento del que denominó Cuerpo de Defensores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Esto motivó la reestructuración acordada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión privada del 18 de septiembre de 1990, transformándose la antigua Jefatura en la Dirección General de la Defensoría de

Oficio Federal, con una estructura básica y la recategorización de los defensores, conservándose los aspectos de dependencia y falta de autonomía.

Siguiente, el párrafo inicial del artículo 88 estableció que el Consejo contaría para su adecuado funcionamiento, entre otros órganos auxiliares, con la Unidad de Defensoría del Fuero Federal. Cambia así la denominación del órgano encargado de proporcionar el servicio de defensa pública gratuita en el fuero federal, regulado en los artículos 89, 90 y 91, sin modificar en lo sustancial el sistema imperante pues en esencia lo que hace es trasladar, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al Consejo de la Judicatura Federal, las facultades de designación, adscripción, promoción, determinación de categorías y sistemas de evaluación, manteniéndose la falta de autonomía de la institución.

La transformación sustancial tienen como punto de partida la publicación de la Ley Federal de Defensoría Pública en el D.O.F. de 28 de mayo de 1998, ley que tiene por objeto regular la prestación del servicio de defensoría pública en asuntos del fuero federal, a fin de garantizar el derecho a la defensa en materia penal y el acceso a la justicia mediante la orientación, asesoría y representación jurídica en otras materias, ampliando así de manera sustancial el ámbito competencial de la hasta entonces denominada defensoría de oficio del fuero federal.

Decisión trascendental fue la de crear para la prestación del servicio al Instituto Federal de Defensoría Pública, como órgano del Poder Judicial de la Federación que goza de independencia técnica y operativa, dotándolo de una

sólida estructura administrativa que tiene como columna vertebral a la Junta Directiva, el Director General y las Unidades Administrativas, quedando así superada la anterior dependencia de la institución, primero a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y después al Consejo de la Judicatura Federal, al permitirle tomar decisiones inherentes a políticas de consolidación y crecimiento de las estructuras administrativas, procedimientos de ingreso y promoción, acciones de capacitación y sistemas de supervisión y evaluación de las funciones sustantivas, a través de sus propios órganos rectores.

Además de los aspectos estructurales mencionados, la nueva ley enriquece a la antigua defensoría de oficio del fuero federal al adicionar el servicio de asesoría jurídica en otras materias a través de las modalidades de orientación, asesoría y representación jurídica. Este servicio, dirigido por determinación de la ley a las personas desempleadas que no perciban ingresos, a los trabajadores jubilados o pensionados y sus cónyuges, a los trabajadores eventuales o subempleados, a quienes perciban ingresos mensuales hasta por el monto equivalente a doce veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal, a los indígenas y a las personas que por cualquier razón social o económica tengan la necesidad de esos servicios, representa el intento más acabado de hacer realidad en nuestro país el acceso a la justicia de los económicamente débiles.

Conviene destacar que para la prestación de los servicios en ambas vertientes-defensa penal y asesoría jurídica en otras materias-la ley creó las

figuras del defensor público y del asesor jurídico federales, servidores públicos de tiempo completo, estableciendo para ellos el servicio civil de carrera que comprende la selección, ingreso, adscripción, permanencia, promoción, capacitación, prestaciones, estímulos y sanciones.

Con este marco legal, la defensoría pública federal cuenta ahora con una sólida estructura y un importante cuerpo de defensores públicos, asesores jurídicos, supervisores, evaluadores y delegados que pertenecen al servicio civil de carrera, además de instalaciones dignas tanto de la sede central como en sus respectivas adscripciones.

3. DERECHO A LA REPRESENTACION JURIDICA EN ESTADOS UNIDOS DE AMERICA.

Cabe señalar que por disposición de la constitución de E.U.A. todo individuo debe ser asistido por un abogado particular o un “public defender”, asignado por el mismo gobierno, quien desafortunadamente muchas de las veces no habla el mismo idioma del detenido, en el caso de los inmigrantes mexicanos, mucho menos entiende su cultura, por lo que la representación del connacional no se deja en las mejores manos.

En este apartado correspondiente a la defensa o representación jurídica en E.U.A., no es nuestro propósito analizar a fondo la legislación de aquel país. Más bien se busca fundamentar tal garantía individual o derecho fundamental que se

consagra a todo connacional en la mayoría de los países actualmente. Es por ello que se cita la sexta enmienda de la Constitución de los Estados Unidos de América, misma que literalmente establece:

“ AMENDMENT 6. RIGHTS OF A PERSON ACCUSED OF A CRIME

When prosecuted (brought to trial) for a crime, an accused person has these rights:

- 1. Right to a speedy (as soon as possible) and public (in front of people, to see it is fair) trial.*
- 2. Right to an impartial (open-minded) jury selected from the state and judicial district where the crime was committed.*
- 3. Right to hear charges made against him.*
- 4. Right to hear witnesses against him.*
- 5. Right to have witnesses in his favor, by means of subpoena (court order forcing witness to appear), if necessary.*
- 6. **Right to have assistance of counsel (a lawyer for his defense). If he is unable to pay a lawyer, the court must provide him one**”⁶¹.*

Es decir, la ley fundamental de aquel país en su sexta enmienda establece el derecho a la defensa como una de las garantías individuales reconocidas en su territorio, inclusive señalando que en el caso de no tener solvencia para contratar un abogado, la corte le deberá de proveer uno. En

⁶¹ Cullop, Floyd G. *The Constitution of the United States, An Introduction*, The New American Library, United States of America, 1969, p. 77.

este sentido bastaría sugerir que tomando en cuenta la diversidad étnica y por lo tanto lingüística de E.U.A., este debería establecer abogados y traductores para los extranjeros que se encuentren en su territorio debido a que no todos por si mismos entienden la terminología legal en ingles sin importar su país de origen, no siendo caso exclusivo el de nuestros connacionales.

CAPITULO III. LA REPRESENTACION JURIDICA CONSULAR COMO MEDIO ADECUADO DE PROTECCIÓN A CONNACIONALES EN EL EXTERIOR.

En toda sociedad siempre que aparece una institución o figura jurídica se motiva en acontecimientos sociales, cuya constante aparición se convierte en un fenómeno social relevante para el Derecho. Es por ello que a nivel mundial las relaciones exteriores de un país cobran particular importancia al ser un medio pacífico de acercamiento y solución de controversias entre Estados. De tal manera que con el propósito de conservar: la igualdad soberana de los Estados, la paz, el fomento de relaciones de amistad y la seguridad internacional, el Derecho juega un papel trascendental y se manifiesta en tratados multilaterales o bilaterales.

A. PROPUESTAS A INSTRUMENTOS JURIDICOS INTERNACIONALES EN MATERIA DE PROTECCIÓN CONSULAR.

En el plano de lo internacional, los Estados deben ceder parte de su soberanía para legislar en temas de alcance internacional. La vigencia de un instrumento legal que tiene como origen un acuerdo entre dos Estados y u organismos, con apego a la Ley Fundamental de los Estados participantes. Por lo tanto se sugieren modificaciones a tratados internacionales en materia de protección consular. Por consiguiente con el propósito de perfeccionar la protección consular y su ejecución nos remitimos a la C.V.R.C. y la C.C.E.U.M.E.U.A., de los cuales se desprende el análisis de las atribuciones de

los funcionarios consulares, junto con sus respectivas propuestas.

CONVENCION DE VIENA SOBRE RELACIONES CONSULARES

El tratado multilateral que actualmente regula las relaciones consulares entre los Estados de la comunidad internacional es la C.V.R.C. Con respecto a México y E.U.A. actualmente ambos forman parte del mismo. Cabe destacar que con relación a las funciones consulares el artículo 5 de este tratado enumera las facultades que tienen los representantes consulares de un Estado para ejercer en territorio de otro, al respecto el inciso i y m del mismo señalan:

INCISO i

El inciso en comento establece como una de las funciones consulares de *“representar a los nacionales del Estado que envía o tomar las medidas convenientes para su representación ante los tribunales y otras autoridades del Estado receptor, de conformidad con la práctica y los procedimientos en vigor en este último, a fin de lograr que, de acuerdo con las leyes y reglamentos del mismo, se adopten las medidas provisionales de preservación de los derechos e intereses de esos nacionales, cuando, por estar ausentes o por cualquier otra causa, no puedan defenderlos oportunamente”*¹.

¹ <http://www.oas.org/legal/spanish/documentos/convvienaconsulares.htm>, septiembre 2010.

Este inciso es el fundamento legal de representación a nacionales del Estado que envía ante los tribunales y u otras autoridades del Estado receptor. Es decir, aunque no se precisa textualmente; se puede deducir que hablamos de una representación jurídica, de la cual el funcionario consular podría hacer uso para fungir como una especie de defensor de oficio consular. Sin embargo en la actualidad únicamente se adoptan medidas provisionales de preservación de los intereses de ciudadanos mexicanos, como el Programa de Asesorías Legales Externas, en otras palabras la S.R.E. “a través de este programa los Consulados de México en E.U.A. reciben recursos extraordinarios, para suscribir contratos con abogados y/o firmas legales con el propósito de brindar orientación, asesoría y/o representación legal hacia los connacionales ubicados en dicho territorio en las ramas del derecho estadounidense: administrativo, civil, familiar, laboral, migratorio, penal y derechos humanos”². No obstante lo anterior no siempre se cubre la alta demanda que existe de estos servicios en varios estados de E.U.A., siendo necesario que en determinado momento un connacional que requiera representación legal la mayoría de las veces tiene que pagar los honorarios del abogado de su elección, atendándose solo aquellos casos de alta urgencia y/o gravedad, de pena de muerte, con presupuesto de los consulados.

Es por ello que a nuestro juicio es indispensable que el cuerpo consular mexicano, invocando el inciso i de la C.V.R.C., haga uso de esta facultad para ejecutar una protección consular eficaz por medio de la representación jurídica, ejercida por **Defensorías de Oficio Consulares** ante tribunales y autoridades

² <http://intapp.sre.gob.mx/dgpme/>, septiembre 2010

locales de E.U.A. Figura jurídica que permitiría de primera mano consagrar el principio internacional de “agotamiento de los recursos locales” en esfuerzo de un Estado que busca el cumplimiento de una responsabilidad internacional cometida en agravio de uno de sus ciudadanos por otro.

Consecuentemente, se propone que el inciso en comento, quede de la siguiente manera:

*“Representar **jurídicamente** a los nacionales del Estado que envía o tomar las medidas convenientes para su representación **jurídica** ante los tribunales y otras autoridades del Estado receptor, de conformidad con la práctica y los procedimientos en vigor en este último, a fin de lograr que, de acuerdo con las leyes y reglamentos del mismo, se adopten las medidas provisionales de preservación de los derechos e intereses de esos nacionales, **cuando se vean inmiscuidos en un proceso judicial o en una controversia legal de cualquier índole y que requieran de la protección consular de su Estado de origen**”³.*

INCISO m

En apoyo a la propuesta del inciso anterior, también se considera necesario el estudio del inciso m, de la C.V.R.C.

³ <http://www.oas.org/legal/spanish/documentos/convvienaconsulares.htm>, septiembre 2010.

“Ejercer las demás funciones confiadas por el Estado que envía a la oficina consular que no estén prohibidas por las leyes y reglamentos del Estado receptor o a las que éste no se oponga, o las que le sean atribuidas por los acuerdos internacionales en vigor entre el Estado que envía y el receptor”.

CONVENCION CONSULAR MEXICO-ESTADOS UNIDOS

En este contexto también se debe considerar la C.C.E.U.M.E.U.A., misma que señala en su artículo VI segundo párrafo:

“Los funcionarios consulares, dentro de sus distritos consulares respectivos, tendrán derecho a:

- a. Entrevistar y comunicarse con los nacionales del país que los nombró;*
- b. Investigar cualesquiera incidentes ocurridos que afecten a los intereses de los nacionales del país que los nombró;*
- c. Mediante aviso a las autoridades correspondientes, a visitar cualesquiera de los nacionales del país que los nombró que hubieren sido encarcelados o detenidos por las autoridades del Estado; y*
- d. Auxiliar a los nacionales del país que los nombró en juicios o gestiones ante las autoridades del Estado, o en sus relaciones con estas”⁴.*

Analizado lo anterior, podemos expresar que tales actividades o funciones consulares, son propias de un representante jurídico o abogado, no siendo

⁴ <http://intapp.sre.gob.mx/tratados/>, septiembre 2010.

propriadamente de un diplomático Sin embargo, la denominación de representación jurídica no es empleada por la convención textualmente, es por ello que se propone la siguiente modificación a este párrafo concretamente en su inciso **d**:

*“Auxiliar y **representar jurídicamente** a los nacionales del país que los nombró en juicios o gestiones ante las autoridades del Estado, o en sus relaciones con estas”.*

B. PROPUESTAS A LA LEGISLACION DE MEXICO EN MATERIA DE PROTECCIÓN CONSULAR.

El artículo 133 de nuestra C.P.E.U.M., es el fundamento de origen y aplicación de tratados en nuestro sistema legislativo. Por lo tanto, debido a la intrínseca relación que existe entre los tratados internacionales en materia consular y el derecho consular mexicano interno, una vez señaladas las modificaciones a los primeros, podemos analizar mejoras al segundo.

1. LEY DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO

ARTICULO 2

La L.S.E.M. en su artículo 2 establece que corresponde al Servicio Exterior:

II. Proteger, de conformidad con los principios y normas del derecho internacional, la dignidad y los derechos de los mexicanos en el extranjero y ejercer las acciones encaminadas a satisfacer sus legítimas reclamaciones.

Al respecto podemos decir que al no poder salvaguardar los derechos fundamentales de nuestros connacionales, no se ha logrado la protección consular. Siendo necesario agregar a la finalidad de protección, la de **representación jurídica**, como medio eficaz de protección a ciudadanos mexicanos en el exterior.

Aunado a lo anterior, se motiva esta propuesta en el razonamiento que no puede existir realmente una protección consular sin la facultad de representación jurídica. Es por ello que se propone la reforma en tal fracción:

*II. Proteger **por medio de la representación jurídica**, de conformidad con los principios y normas del derecho internacional, la dignidad y los derechos de los mexicanos en el extranjero y ejercer las acciones encaminadas a satisfacer sus legítimas reclamaciones.*

Adicionalmente, se considera la reforma de la fracción XI del mismo artículo que establece lo siguiente:

XI. Destinar los ingresos recibidos por los servicios establecidos en los artículos 20, 22 y 23 de la Ley Federal de Derechos, prestados por cualquier representación consular en el extranjero para integrar un fondo cuyo objeto sea cubrir, previa autorización de la Secretaría de Relaciones Exteriores, los gastos relativos a las actividades y programas que a continuación se mencionan, en términos del Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano: Programa de repatriación de personas vulnerables; atención y asesoría jurídica y de protección consulares;

visitas a cárceles y centros de detención; atención telefónica; campaña de seguridad al migrante; servicios de consulados móviles; prestación de servicios consulares en general, y atención al público.

Al respecto, se pretende adicionar dentro del presupuesto de las representaciones en el extranjero, todas aquellas que se refieren a la capacitación de funcionarios consulares que se dediquen a la representación jurídica, o bien que ya se encuentren realizando dicha función, proponiendo lo siguiente:

XI. *Destinar los ingresos recibidos por los servicios establecidos en los artículos 20, 22 y 23 de la Ley Federal de Derechos, prestados por cualquier representación consular en el extranjero para integrar un fondo cuyo objeto sea cubrir, previa autorización de la Secretaría de Relaciones Exteriores, los gastos relativos a las actividades y programas que a continuación se mencionan, en términos del Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano: Programa de repatriación de personas vulnerables; **capacitación de funcionarios consulares en el exterior para ejercer actividades de representación** y asesoría jurídica que estos brinden a connacionales en el exterior; visitas a cárceles y centros de detención; atención telefónica; campaña de seguridad al migrante; servicios de consulados móviles; prestación de servicios consulares en general, y atención al público.*

En otras palabras, todos los programas e instituciones gubernamentales requieren de un presupuesto, que se integra en su mayoría de las contribuciones de los ciudadanos mexicanos como personas físicas, muchos de los cuales tienen familiares, amigos y/o conocidos en E.U.A. Debido a ello gracias a las remesas que envían millones de mexicanos en E.U.A., nuestra economía se ve continuamente estimulada por estas aportaciones. Por consiguiente, es justificado el destinar mayor presupuesto a la protección de sus derechos más elementales.

ARTICULO 11

Por otro lado, con el propósito de hacer más eficaz la labor de protección, se debe ampliar la experiencia de la misma, por ello, es importante analizar el tiempo de estancia que le es permitido en la misma adscripción. Al respecto el artículo 11 del Capítulo III, “De la Organización del Servicio Exterior Mexicano” de la L.S.E.M., el cual señala:

“La Secretaría vigilará que la adscripción en el extranjero y en México del personal de carrera se ajuste a una rotación programada, asegurándose que, sin excepción, ningún miembro de éstas permanezca fuera del país o en la Secretaría más de ocho años continuos.

La Comisión de Personal a sugerencia de la Subcomisión de Rotación, recomendará al Secretario los traslados que por necesidades del servicio se deban llevar a cabo fuera del programa de rotación anual, procurando que el

personal de la rama diplomático-consular no permanezca menos de dos años, ni más de seis años en una misma adscripción en el exterior.

Los miembros de la rama técnico-administrativa podrán permanecer en una misma adscripción un máximo de ocho años”.

En el supuesto de esta función consular, cabe mencionar que no se puede conceder tal facultad al funcionario consular, salvo que tenga la preparación académica adecuada entorno al sistema legal correspondiente. En este sentido, el funcionario consular debe adquirir la práctica necesaria para poder ejercer personalmente la representación jurídica.

En conclusión, una formación académica y de campo en materia legal requiere de un proceso de formación. Su ejercicio y especialización requiere determinado tiempo, mayor al actual. Es por ello que el tiempo de estancia en determinada adscripción en el exterior no puede ser condicionado únicamente a determinado lapso de tiempo, sino a las necesidades de tal circunscripción, proponiéndose la siguiente modificación del artículo en comento:

*“La Secretaría vigilará que la adscripción en el extranjero y en México del personal de carrera se ajuste a una rotación programada, asegurándose que, los miembro de éstas no permanezcan fuera del país o en la Secretaría más de ocho años continuos. **Con excepción de los defensores de oficio consulares que ejerzan actividades de representación jurídica”.***

*La Comisión de Personal a sugerencia de la Subcomisión de Rotación, recomendará al Secretario los traslados que por necesidades del servicio se deban llevar a cabo fuera del programa de rotación anual, procurando que el personal de la rama diplomático-consular no permanezca menos de dos años, **y hasta 18 años** en una misma adscripción en el exterior.*

*Los miembros de la rama técnico-administrativa podrán permanecer en una misma adscripción un máximo de ocho años, **salvo aquellos que por la actividad relacionada a la protección consular que realizan deban permanecer por más tiempo, hasta 12 años***".

ARTICULO 32.

Actualmente en la L.S.E.M. en su artículo 32 se establecen los requisitos para ingresar a la rama diplomático-consular.

I. Ser mexicano por nacimiento y no tener otra nacionalidad, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos.

Los mexicanos por nacimiento a los que otro Estado considere como sus nacionales, deberán presentar el certificado de nacionalidad mexicana y el documento de renuncia de la otra nacionalidad;

II. Ser menores de 30 años de edad. En casos excepcionales, la Comisión de Personal podrá dispensar este requisito si a su juicio así lo amerita el perfil académico y profesional del aspirante.

III. Tener buenos antecedentes;

IV. Ser apto física y mentalmente para el desempeño de las funciones del Servicio Exterior;

V. No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto; y,

VI. Tener por lo menos el grado de académico de licenciatura por una universidad o institución de enseñanza superior mexicana o extranjera, con reconocimiento de validez oficial.

No obstante los requisitos previos que actualmente debe cumplir un aspirante para ingresar a la rama diplomático-consular, debido al perfil propuesto del defensor de oficio consular se propone lo siguiente: que el aspirante a funcionario consular con la atribución aludida deberá ser licenciado en derecho. Así mismo para eliminar todo tipo de impedimentos lingüísticos en la práctica jurídica, el defensor de oficio debe dominar el idioma inglés particularmente en terminología legal, certificado por una institución internacional. Al respecto actualmente la Universidad de Cambridge, es un ejemplo de ello, al certificar dicho dominio por medio del “*Internacional Legal English Certificate*”⁵. Por último el aspirante a funcionario jurídico-consular debe formar parte del S.E.M., encontrando en él su formación integral. Por consiguiente se adiciona el siguiente artículo, quedando como:

⁵ <http://www.legalenglishtest.org/>, agosto 2010.

Artículo 32 bis.

Para los aspirantes a defensores de oficio en el ámbito consular se deberá:

I. Ser Licenciado en Derecho

II. Tener dominio el idioma Inglés, certificado por una institución internacional con reconocimiento de validez oficial.

III. Concursar y formar parte del Servicio Exterior Mexicano.

ARTICULO 41.

Una vez aludida la calidad de funcionario consular encargado de la representación jurídica de nuestros connacionales en el exterior, debemos analizar sus obligaciones. Al respecto, no obstante las obligaciones establecidas en el capítulo VIII de la L.S.E.M., tenemos que precisar y esclarecer su contenido, particularmente el artículo 41, en su segundo párrafo:

“Sin perjuicio de las inmunidades y privilegios que les correspondan, deberán respetar las leyes y reglamentos del Estado ante cuyo gobierno no estén acreditados y observar las costumbres sociales del país, y la practica diplomática internacional”.

De este párrafo se desprende el análisis correspondiente al marco legal necesario para que el S.E.M. cumpla con las obligaciones que se establecen en el capítulo en comento. Esto principalmente porque si bien los miembros del S.E.M. deben apegarse a la práctica diplomática internacional, cabe recordar que no todos ellos son funcionarios meramente diplomáticos. Es decir, al existir un cuerpo consular y diplomático que integran al S.E.M., no debemos olvidar la práctica consular internacional como una directriz de la política exterior de México. Principalmente, porque ello obligará a nuestros funcionarios consulares regirse no solo por la legislación nacional, sino por los tratados internacionales en materia consular y diplomática. Este artículo se relaciona concretamente con el contenido del artículo 5 inciso i de la C.V.R.C., el cual se analizará más adelante. Como resultado se propone que el párrafo en comento del artículo 41 se complemente de la siguiente manera:

“Sin perjuicio de las inmunidades y privilegios que les correspondan, deberán respetar las leyes y reglamentos del Estado ante cuyo gobierno estén acreditados y observar las costumbres sociales del país, ***la practica diplomática y consular internacional***”.

ARTICULO 44

Se ha mencionado que el capítulo VIII de la L.S.E.M. establece las obligaciones de los miembros del S.E.M. Para efectos del presente estudio nos enfocamos a las obligaciones de los jefes de las oficinas consulares, quienes son

titulares del cuerpo consular en el exterior. Sin embargo, con relación al artículo 44 se consideró perfeccionar el contenido del artículo en su primera fracción. Al respecto dicho artículo actualmente señala que: “Corresponde a los jefes de oficinas consulares:

I. Proteger, en sus respectivas circunscripciones consulares, los intereses de México y los derechos de sus nacionales, de conformidad con el derecho internacional y mantener informada a la Secretaría de la condición en que se encuentran los nacionales mexicanos, particularmente en los casos en que proceda una protección especial;

(Ultimo párrafo) Los jefes de oficina consular podrán delegar en funcionarios subalternos el ejercicio de una o varias de las facultades señaladas en el presente artículo, sin perder por ello su ejercicio ni eximirse de la responsabilidad por su ejecución. La delegación se hará en los términos que establezca el Reglamento de la presente Ley.

Así es de valorar que si bien la responsabilidad de ejecución de la obligación de protección recae principalmente en los jefes de las oficinas consulares, sería ingenuo pensar que ellos mismos realicen todas y cada una de ellas. Consecuentemente, la necesidad de una defensoría de oficio que se dedique oportuna y profesionalmente de tales labores de protección. Como resultado recomendando su texto de la siguiente manera:

“Artículo 44. Corresponde a los funcionarios consulares:

I. *Proteger y representar jurídicamente, en sus respectivas circunscripciones consulares, los intereses de México y los derechos de sus connacionales, de conformidad con el derecho internacional y mantener informada a la Secretaría de la condición en que se encuentran los nacionales mexicanos, particularmente, en los casos en que proceda una protección especial;*”.

*Los jefes de oficina consular **deberán delegar** en funcionarios subalternos el ejercicio de una o de varias de las **responsabilidades** señaladas en el presente artículo, incluyendo las de representación jurídica, sin perder por ello su ejercicio ni eximirse de la responsabilidad por su ejecución. La delegación se hará en los términos que establezca el Reglamento de la presente Ley”.*

Por último, cabe mencionar que en relación a la primera fracción del artículo en comento, se hizo una reflexión comparando el servicio particular que brinda una empresa, refiriéndonos a una agencia aduanal, y el servicio público, que brinda una dependencia de gobierno. La primera, se encarga afanosamente del despacho de una mercancía, ya sea objeto de importación o exportación. Cuidándole, procurándole y representándole jurídicamente y físicamente desde la salida del lugar de origen hasta el arribo a su destino. Por otro lado, la S.R.E., si bien lleva a cabo una labor ardua, noble y por demás benéfica para nuestros connacionales, no puede ni debe descartar el perfeccionamiento de la protección

consular a nuestros connacionales en el exterior, muy en especial en E.U.A. Reconociendo que nuestros connacionales no son una mercancía, pero si un valioso recurso humano, que favorece mayoritariamente a nuestro vecino del norte, pero que indudablemente afecta e influye positivamente en nuestra economía.

ARTICULO 58

Finalmente con relación al capítulo XI de la L.S.E.M. que trata de las sanciones administrativas, y con el propósito de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los miembros del S.E.M. tanto por la legislación interna como por lineamientos internacionales, se propone lo siguiente a su fracción II.

“Artículo 58. Darán motivo a la aplicación de sanciones administrativas las siguientes conductas de los miembros del Servicio Exterior Mexicano:

II. Incumplimiento de las obligaciones de los miembros del Servicio Exterior establecidas en el Capítulo VIII de la presente Ley y/o alguna disposición, considerada de alta importancia por la comisión de personal, de cualquier tratado internacional del que México sea parte.

2. REGLAMENTO DE LA LEY DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO.

EL DEPARTAMENTO DE DEFENSORIA DE OFICIO EN EL EXTERIOR ADSCRITO A LA DIRECCION GENERAL DE PROTECCIÓN A MEXICANOS EN EL EXTERIOR.

Conforme a la página Web oficial de la secretaria de relaciones exteriores su estructura orgánica se compone de la siguiente manera⁶ y una vez considerada la misma y al no encontrar departamento de Defensorías de Oficio Consulares o semejante, se analizó la posibilidad de la existencia de un Departamento de Defensoría de Oficio adscrito a la Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior, dirección que forma parte de la Subdirección para América del Norte.

A tal departamento, también podría denominarse: Departamento de Representación Jurídica, principalmente porque si reconsideramos el título de la D.G.P.M.E., su ámbito de actividad es general y amplia y no presta una atención técnica, especializada y sistemática a los asuntos jurídicos que se atienden en el exterior. Siendo inevitable pensar en una representación jurídica con una mejor organización institucional que logre una protección consular eficaz.

ARTICULO 58

Actualmente el R.L.S.E.M. en su artículo 58 establece:

“Además de las obligaciones consignadas en el artículo 43 de la Ley, los titulares de embajadas deberán:

⁶ www.sre.gob.mx, 5 Agosto 2010.

- I. Defender dignamente el nombre y la imagen de México;
- II. Coordinar las representaciones del gobierno de México ubicadas en el país de su adscripción;
- III. Mantener estrecha relación con los mexicanos que radiquen en el país donde se encuentran acreditados;
- IV. Relacionarse con los distintos sectores de la sociedad del país ante los cuales estén acreditados con los responsables de los medios de comunicación e información y los partidos políticos, legalmente establecidos;
- V. Invitar a funcionarios del gobierno receptor, a personalidades locales, a diplomáticos de otros países, y a otras personas de importancia en sus actividades diplomáticas y sociales;
- VI. Informar a la Secretaría los nombres de los funcionarios mexicanos que lleguen a su adscripción en comisión oficial y de sus actividades en el lugar;
- VII. Atender a funcionarios públicos, legisladores y otros representantes mexicanos que lleguen al país de su adscripción, en comisión oficial, independientemente del partido político al que pertenezcan;
- VIII. Mantenerse informado sobre México y sobre el país donde se encuentren acreditados;
- IX. Conocer el país en el cual están adscritos y viajar a través del mismo, de acuerdo con el programa de trabajo autorizado;
- X. Viajar a México al menos una vez al año, para celebrar consultas y actividades inherentes a su función; y
- XI. Ejercer las funciones que le confieran las convenciones internacionales, en materia diplomática de las que México sea parte y aquellas otras que le sean

encomendadas por la Secretaría en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables.

El comentario es con respecto a la fracción XI, la cual menciona que es obligación de los titulares de las embajadas: “Ejercer las funciones que le confieran las convenciones internacionales en materia diplomática de las que México sea parte y aquellas otras que le sean encomendadas por la Secretaría en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables”.

No obstante la atribución anterior de los titulares de las embajadas de México en el exterior en materia diplomática, como líder de la misión diplomática, cabe precisar que al tener que defender dignamente el nombre y la imagen de México, también debería velar por el cumplimiento de tratados internacionales en materia consular. Ello porque no obstante el rango de la reclamación diplomática, aun persisten vejaciones en contra de nuestros connacionales y como hemos insistido, se trata de ejercer la protección por la vía de la representación jurídica ante los tribunales locales y demás autoridades del Estado receptor. De tal forma que el funcionario diplomático estará en la facultad de interponer la reclamación diplomática correspondiente una vez agotados los recursos jurídicos locales.

ARTICULO 65

Por su parte el artículo 65 del actual R.L.S.E.M. establece que:

“Es obligación prioritaria de los miembros del Servicio Exterior proteger los intereses de los mexicanos en el extranjero. Con este propósito prestarán sus buenos oficios, impartirán asistencia y protección consular y, llegado el caso, proporcionaran a la Secretaria los elementos para que ésta decida si el Estado mexicano ejercerá la protección diplomática.

La asistencia consular se impartirá cuando se requiera atender y asesorar a mexicanos en sus relaciones con las autoridades extranjeras. Para estos efectos los miembros del S.E.M. deberán:

I. Asesorar y aconsejar a los mexicanos en lo relativo a sus relaciones con las autoridades e informarles sobre la legislación local, la convivencia con la población local, sobre sus derechos y obligaciones frente al estado extranjero en donde se encuentren, y sus vínculos (derechos) y obligaciones en relación con México, en especial su registro en la oficina consular correspondiente;

II. Asesorar jurídicamente a los mexicanos cuando estos lo soliciten, entre otros a través de los abogados consultores de las representaciones.

III. Visitar a los mexicanos que se encuentren detenidos, presos, hospitalizados o de otra manera en desgracia, para conocer sus necesidades y actuar en consecuencia; y

IV. Asumir la representación de los mexicanos que por estar ausentes o por otros motivos estén imposibilitados de hacer valer personalmente sus intereses.

Para los efectos del presente artículo y conforme a lo dispuesto en la fracción XI del artículo 2 de la Ley, en la Ley Federal de Derechos, y en otros ordenamientos legales aplicables, la Secretaria, escuchando las opiniones de las áreas directamente involucradas con los asuntos consulares, elaborará o revisará, cuando menos cada dos años, los programas y actividades a los que se destinarán los recursos recibidos por servicios prestados por las representaciones consulares de México en el Extranjero. Tales programas y actividades se centrarán, prioritariamente, en los siguientes aspectos:

- a) programa de repatriación de personas vulnerables;
- b) atención y asesoría jurídica;
- c) visitas a cárceles y centros de detención;
- d) atención consular a través de servicios telefónicos;
- e) seguridad de los migrantes;
- f) consulados móviles;
- g) prestación de servicios consulares en general;
- h) atención al público y,
- i) en general, en todos aquellos aspectos relacionados con la protección consular

La erogación de los recursos a que se refiere el párrafo anterior se realizará conforme a lo dispuesto en la fracción XI del artículo 2 de la Ley, y observando los criterios generales o específicos que establezca la Secretaria”.

Al inicio del presente artículo, se menciona claramente que es obligación prioritaria de los miembros del S.E.M., proteger los intereses de los mexicanos en el extranjero. Sin embargo, atendiendo los diversos casos que en la práctica no han favorecido a los mexicanos, no se cumple cabalmente con la protección mencionada. Esto precisamente a que en la mayoría de los asuntos jurídicos en los que nuestros connacionales se ven involucrados, particularmente en materia penal, se encuentran desprotegidos, ya que no cuentan con una representación jurídica adecuada, por no ser sus representantes de su elección sino de la elección del gobierno local por solo permitir representantes legales nacionales del Estado receptor. Resultando incongruente con la C.V.R.C. en su artículo 5 fracción i, indica que las funciones consulares consistirán en:

“i) representar a los nacionales del Estado que envía o tomar las medidas convenientes para su representación ante los tribunales y otras autoridades del Estado receptor, de conformidad con la práctica y los procedimientos en vigor en este último, a fin de lograr que, de acuerdo con las leyes y reglamentos del mismo, se adopten las medidas provisionales de preservación de los derechos e intereses de esos nacionales, cuando, por estar ausentes o por cualquier otra causa, no puedan defenderlos oportunamente”.

Es por lo anterior que al artículo 65 del Reglamento de la L.S.E.M. se propone modificar su párrafo segundo, fracción II, III y IV inciso b.

PARRAFO SEGUNDO.

“La asistencia y representación jurídico-consular, se llevará vía Defensoría de Oficio y se impartirá cuando se requiera atender, asesorar y representar a mexicanos en sus relaciones con las autoridades extranjeras”.

FRACCIÓN II

“Asesorar y representar jurídicamente a los mexicanos cuando éstos lo soliciten, principalmente por medio de las defensorías de oficio adscritas a los consulados mexicanos y entre otros a través de los abogados consultores de las representaciones”.

FRACCIÓN III

“Visitar a los mexicanos que se encuentren detenidos, presos, hospitalizados o de otra manera en desgracia, para conocer sus necesidades en la zona que corresponda al consulado al que pertenezca y elaborar un reporte detallado de su situación y medidas a tomar para mejorarla, de las cuales cada año se elaborara un compendio electrónico para su análisis, seguimiento y consulta”.

FRACCIÓN IV INCISO B

“b). atención, asesoría y representación jurídica”.

C. DEFENSORIAS DE OFICIO CONSULARES Y LA FACULTAD DE REPRESENTACIÓN JURIDICA.

En la actualidad los instrumentos legales en México que se refieren a la protección de nacionales en el exterior son la L.S.E.M. y su Reglamento, publicados el 4 de enero de 1994 y 23 de agosto de 2002, respectivamente. Así mismo, podemos citar a los tratados internacionales como la C.V.R.C. de 1964 y la C.C.E.U.M.E.U.A. 1942.

Con respecto a ello, La Ley vigente establece en su **artículo 2 fracción II** que “corresponde al S.E.M...proteger, de conformidad con los principios y normas del derecho internacional, la dignidad y los derechos de los mexicanos en el extranjero y ejercer las **acciones encaminadas a satisfacer sus legítimas reclamaciones**”. Por lo que atribuye al S.E.M. la responsabilidad de protección y todas aquellas actividades dirigidas a una mejor protección consular, entendiéndose y pudiendo incluir la **capacitación de abogados mexicanos** en E.U.A. para establecer defensorías de oficio en los consulados de México. Esto siendo hoy en día más factible, ya que existen numerosas redes institucionales de intercambio de profesionistas y/ o estudiantes entre México y E.U.A.

Es decir, en la actualidad existe un grupo de funcionarios públicos con la capacidad para ejercer tal labor de protección consular por su formación académico y experiencia profesional, destacando su amplio conocimiento diplomático e histórico internacional.

De igual manera, es preciso mencionar que la protección a nacionales mexicanos engloba aspectos fundamentales de la vida cotidiana como lo son, la

dignidad y los derechos de los mexicanos en el extranjero, lo que en concreto se refiere al más mínimo respeto inalienable a los derechos fundamentales de todo individuo. Con relación a ello, en el mismo artículo 2 se establece que de acuerdo a la misma legislación interna, que es competencia del S.E.M. el ejercer las acciones encaminadas a satisfacer las **legítimas reclamaciones** de los mexicanos en el exterior. Dichas acciones deben incluir abogados mexicanos capacitados en la atribución de representar jurídicamente en el exterior.

Con relación a lo anterior el R.L.S.E.M., señala en su artículo 58 fracción IX que “además de las obligaciones consignadas en el artículo 43 de la ley, los titulares de embajadas deberán: conocer el país en el cual están adscritos y viajar a través del mismo, de acuerdo con el plan de trabajo autorizado”. Consecuentemente se consideró que el hecho de conocer al país en el que se está o se va a estar adscrito, supone un conocimiento mínimo de las leyes, reglamentos y demás normas de conducta que rigen a los individuos que se encuentren en ese determinado territorio. En el caso de E.U.A., no es la excepción. Por consiguiente, si la L.S.E.M. y el R.L.S.E.M., aluden a la posibilidad de encaminar toda actividad a conocer mejor el país en donde se encuentren nuestros connacionales, solo queda proponer en que sentido y manera se puede realizar sistemáticamente una capacitación de los funcionarios diplomático-consulares, en especial de aquellos a los que se les encomendaría representar jurídicamente a nuestros connacionales.

CAPACITACIÓN DE REPRESENTANTES JURIDICOS EN EL EXTERIOR.

En primer lugar la existencia de defensorías de oficio en el exterior, tiene que obedecer a ciertos requisitos de formación académica y desarrollo profesional. Primero, los Representantes Jurídicos en el Exterior, deberán contar con la formación académica y demás requisitos que se requiere para todo aspirante que desee ingresar a la rama diplomático-consular del S.E.M. Como lo establece el artículo 28 de la L.S.E.M.: “El ingreso como funcionario de carrera a la rama diplomático-consular se realizará por oposición, mediante concursos públicos anuales que serán organizados en etapas eliminatorias y deberán contemplar los siguientes exámenes y concursos:

I. Examen de cultura general orientado a las relaciones internacionales;

II. Examen de español.

III. Exámenes para comprobar el dominio del idioma inglés y la capacidad para traducir alguno de los otros idiomas oficiales de la Organización de las Naciones Unidas;

IV. Elaboración de un ensayo sobre un tema de actualidad en política exterior,

V. Entrevistas

VI. Exámenes médicos y psicológicos;

VII. Cursos especializados en el Instituto Matías Romero, cuya duración no excederá de seis meses, y

VIII. Un periodo de experiencia práctica en la Secretaría cuya duración no excederá de seis meses”.

Siguiente, una vez que los candidatos hayan ingresado al S.M.E., cumpliendo con el curso que menciona la fracción VII y con la experiencia práctica

en la S.R.E. contemplada en la fracción VIII, también será indispensable realizar una estadía de cuando menos un año en E.U.A. País en donde tendrán que cursar una capacitación intensiva en aprendizaje de la legislación interna en las universidades más prestigiadas de derecho para obtener el cúmulo de conocimientos teóricos y prácticos necesarios, encaminados a una representación jurídica adecuada y eficaz. Claro está que en esta etapa, es indispensable contar con suficientes recursos humanos para cubrir la necesidad de representantes jurídicos por entidad y materia de Protección. A partir de este momento los candidatos se tendrán que enfocar en estos dos aspectos e iniciar efectivamente una carrera consular especializada de no menos de diez años, en la misma entidad o en la misma materia y prolongable su estancia conforme sea requerida por las circunstancias de la época.

Finalmente en este rubro, se propone que los representantes jurídicos consulares realicen prácticas profesionales en las firmas legales que estén acreditadas ante los Consulados de México en E.U.A.

DEFENSOR DE OFICIO O REPRESENTANTE JURIDICO CONSULAR.

Durante la travesía que implica una investigación jurídica es bien sabido que debemos tener un propósito favorable al progreso de la calidad de vida del ser humano en comunidad. Así mismo estamos convencidos que para lograr tal propósito debemos emplear los instrumentos, costumbres y principios jurídicos existentes; o bien modificarlos si ello favorece la convivencia de los individuos en una comunidad de Estados cada vez mas intrínseca. Es nuestro deber pues como

juristas, analizar los antecedentes históricos para no cometer los mismos errores del pasado y tomar las mejores decisiones en el presente, con miras a un mejor futuro.

Es por ello que al indagar en un inicio lo referente a la Protección Consular, algo no convencía, no era del todo suficiente, tal vez no era eficaz o quizá necesitaba un nuevo enfoque. Debo confesar que identificar a la protección consular como un objetivo y no como medio no fue fácil en un inicio. Pues ello implicaba tener una mejor concepción de los mecanismos o medios de protección consular y diplomática con los que actualmente cuenta nuestro gobierno mexicano en el exterior. Reto que encontré motivación en la diversidad de autores consultados. En este contexto, nos refugiamos en los instrumentos legales locales o internacionales correspondientes a la materia. Fue entonces después de los antecedentes históricos que se reafirmo no poder regresar al uso de la fuerza autoritaria, excesiva y abusiva para dirimir controversias entre Estados independientes. Por consiguiente partimos de esta premisa para descartar a la guerra y todo tipo de violencia física y moral como medio de solución de controversias. Ello dio paso, a un nuevo enfoque del funcionario consular, que permitiera resolver la problemática actual que viven diariamente nuestros compatriotas en E.U.A.

Lo mencionado trajo como resultado al DEFENSOR DE OFICIO o REPRESENTANTE JURIDICO CONSULAR, que sin importar tal o cual denominación constituye un medio de solución pacífica en controversias jurídicas

en donde comúnmente se ha visto a connacionales mexicanos vejados no solo por particulares sino por autoridades allende nuestras fronteras principalmente en E.U.A.

CONCLUSIONES

PRIMERA. La naturaleza jurídica del derecho internacional surge de la necesidad comunitaria entre países de estrechar vínculos políticos, económicos, jurídicos, culturales y sociales entre sí. En un inicio para ello fue necesario valerse del embajador o diplomático como figura representativa del Estado en el Exterior, tiempo después el cónsul fue cobrando mayor protagonismo y sus facultades se expandieron.

SEGUNDA. La institución consular al igual que diversas figuras e instituciones jurídicas deben su origen a una necesidad social que aqueja un lugar y época determinados; que por su trascendencia permanente en la convivencia de seres humanos es relevante para el derecho. De esta forma cobra relevancia en el exterior el funcionario consular. Dicho representante del Estado, a través de la historia se ha transformado y evolucionado en sus atribuciones y denominación. Es por ello que una vez considerada la situación migratoria y vejaciones que actualmente enfrentan nuestros connacionales en E.U.A., se propone sean resueltas por el funcionario consular, previo consenso del Estado receptor.

TERCERA. El fenómeno migratorio de mexicanos indocumentados a E.U.A. es una responsabilidad compartida entre ambos países debido a la realidad económica que se viven en la región. Por un lado en México no se logran crear los empleos necesarios para la población, misma que se ve orillada a emigrar a E.U.A., lugar donde existe demanda de fuerza laboral que no se regula en pocas

palabras para evitar complejos tramites burocraticos. Es por ello que la política de “*laisse faire laissez passer*” resulta benéfica para ambos países, sin embargo no se deben olvidar y vulnerar los derechos humanos de nuestros connacionales.

CUARTALa necesidad de funcionarios consulares dedicados a atender los casos de mexicanos en procesos legales se debe a las constantes irregularidades e inclusive tintes de racismo que se manifiestan en el proceso de impartición de justicia en E.U.A. Así mismo se puede decir que la impunidad o falta de criterio jurídico que se ha manifestado en algunos procesos legales donde se ven afectados los intereses y derechos más esenciales de nuestros connacionales. Por consiguiente la urgencia de representantes del gobierno de México que realmente cuenten con la facultad jurídica de representación, previamente acreditada en los tratados consulares correspondientes.

QUINTA. Visto lo anterior, por ende la necesidad de una defensoría de oficio consular en cumplimiento con la C.V.R.C. que en su artículo 5 inciso i establece como función consular de los estados: “**representar** a los nacionales del Estado que envía o tomar las medidas convenientes para su representación ante los tribunales y otras autoridades del Estado receptor, de conformidad con la práctica y los procedimientos en vigor en este último, a fin de lograr que de acuerdo con las leyes y reglamentos del mismo, se adopten las medidas provisionales de preservación de los derechos e intereses de esos nacionales, cuando, por estar ausentes o por cualquier otra causa, no puedan defenderlos oportunamente”. Es por ello que los funcionarios consulares acreditados ante un Estado pudiesen

representar a sus connacionales ante las autoridades locales, o bien tomar las medidas necesarias para su representación. En el caso de México, actualmente se consultan despachos legales americanos con el propósito de representar jurídicamente a ciudadanos mexicanos, originando diversas barreras lingüísticas y culturales que se evitarían con la creación de una defensoría de oficio adscrita a los consulados de México en E.U.A.

SEXTA. La defensoría de oficio adscrita a los consulados de México en E.U.A. contrarresta el argumento de que es una responsabilidad más del gobierno estadounidense sufragar los gastos y costos que implica proveer con un defensor de oficio a migrantes mexicanos.

SEPTIMA. Considerando lo mencionado con antelación y el gran número de mexicanos que constantemente se ven involucrados en asuntos legales en E.U.A.; así como el hecho de que los defensores de oficio norteamericanos no son suficientes para atender adecuadamente todos los casos de nuestros connacionales, es responsabilidad del gobierno mexicano establecer una defensoría de oficio en los consulados que lleve a cabo tal labor. Así mismo es el deber de los funcionarios diplomáticos de México en el exterior ejercer el “lobbying” y conseguir el consenso para llevar a cabo la representación jurídica en E.U.A.

OCTAVA. En este mismo orden de ideas, se podrá argumentar que no existen recursos económicos para sostener esta actividad representativa en el exterior, sin

embargo basta con recordar que las remesas que ingresan a México gracias al trabajo de nuestros connacionales se han mantenido arriba de los 20 mil millones de dólares al año, esto en los últimos diez años. Considerando tal aportación económica al desarrollo de nuestro país, no debe escatimarse cualquier intento por proteger los intereses y dignidad de nuestros compatriotas en el exterior.

NOVENA. En reciente reforma a la estructura orgánica de la Subsecretaría para América del Norte, se cambió la denominación de la dirección encargada de la protección consular, Dirección de Protección y Asuntos Consulares a como se establece en la actualidad, **Dirección de Protección a Mexicanos en el Exterior**. Cambio de denominación, que desde un punto de vista particular resulta innecesario y aun inapropiado. Esto debido a que no es preciso hablar de protección al no existir efectivamente la protección meramente, sino hasta obtener efectivamente la salvaguarda de los derechos fundamentales de nuestros connacionales. De ahí que los casos restantes no se pueden clasificar bajo el rubro de protección, sino se obtiene esta. Por lo tanto, es más apropiado hablar de una Dirección de Asistencia Consular, Dirección de Asesoría Consular o de una **Dirección de Defensoría de Oficio Consular**, pero emplear como título el vocablo “protección” no es adecuado a la práctica; cuya realidad, no es tan alentadora como esta denominación utópica para nuestros tiempos.

DECIMA. En relación a lo mencionado con anterioridad y por consiguiente en las diversas ramas administrativas de esta dirección como lo son el Departamento de Protección en Materia Penal, Civil, Familiar, Migratoria, Laboral y

Administrativa, no son efectivamente de protección pues no solo por tener conocimiento de un caso en particular se obtiene tal resultado. Más bien se asesora al connacional, a su familiar o representante legal para brindarle una orientación jurídica en la materia correspondiente, sin que ello implique un deber u obligación de representar jurídicamente al connacional. Esto cobra relevancia debido a que la protección consular no existe realmente en la práctica, si no se fundamenta en la representación jurídica como un derecho fundamental de todo individuo, lo cual se encuentra consagrado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos: “Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley”.

DECIMA PRIMERA. Tomando en cuenta el artículo octavo de la Declaración Universal de Derechos Humanos, debemos reconocer que la globalización actual se ve reflejada en una migración de seres humanos que al encontrarse internados en un territorio distinto al natal, queda a la merced de la Constitución o Ley local. Es decir, al proponer un recurso efectivo que pueda hacer valer la persona en todo el mundo, tiene que ser específico y claro, es decir si tal declaración de derechos para todo ser humano pretende ser respetada por todo gobierno o régimen, debe existir el medio adecuada para vigilar el cumplimiento de tales derechos inalienables del hombre y mujer, y es ahí donde el “role” del defensor de oficio consular se vuelve trascendental.

DECIMA SEGUNDA. Siguiendo con la propuesta de atribuir a funcionarios consulares con la facultad de representación jurídica implica una estancia en el país receptor suficiente para conocer, entender y aplicar las leyes locales en el funcionamiento del sistema judicial norteamericano. Actualmente el reglamento de la L.S.E.M. establece en su artículo 11 como estancia máxima, del personal de carrera, la de ocho años en toda localidad. Periodo que no es suficiente para efectos de la presente propuesta. Consecuentemente la estancia de funcionarios consulares en E.U.A. debe ser mayor a comparación de los demás destinos de nuestros connacionales por los motivos expuestos en el presente.

DECIMA TERCERA. La capacitación y el desarrollo de un cuerpo de funcionarios consulares en el ámbito legal de cada entidad en los E.U.A. actualmente implican una estancia extensa y continua. Principalmente por que los funcionarios consulares de México deben especializarse cada vez más en la legislación local de E.U.A. con miras a una protección consular adecuada. Esto se puede lograr haciendo uso de los amplios vínculos de intercambio escolar, capacitaciones, seminarios y practicas supervisadas por abogados consultores, hasta finalmente formar defensores de oficio mexicanos, que puedan ejercer la representación jurídica acorde a las leyes y practicas estadounidenses.

DECIMA CUARTA. El derecho consular como el derecho en general está en constante evolución. Por consiguiente, sus instituciones y figuras jurídicas se desarrollan y transforman, no creándose única y esencialmente por decreto de ley, sino más bien deben y obedece su creación, evolución o extinción a una

demanda social constante que implica un reto para la misma, a nivel local e internacional. Consecuentemente al ser el fenómeno migratorio de nuestros connacionales un movimiento que se ha incrementado y diversificado en todos los sentidos y alcances, debemos suponer y proponer que las instituciones y órganos del Estado encargados de su protección también lo hagan.

DECIMA QUINTA. ¿Cuál es la finalidad que de acuerdo al sistema judicial norteamericano, quien se declare culpable de un delito aunque en los hechos no lo sea, se le considere como atenuante para disminuir su sanción legal? Porque no obstante lo anterior, el hecho que hoy en día Juan Pérez sea puesto en libertad por un delito del cual se declaro confeso, aunque en realidad no lo haya cometido, en la práctica jurídica no lo exime en un futuro de ser deportado del país por un juez de inmigración quien haya considerado el delito de ingresar al país de manera ilegal una muestra más de la peligrosidad del inculpado. Es decir, dicho Juez normalmente considera los antecedentes penales del detenido en su resolución final. En resumen, lo que a primera vista pareciera un beneficio a favor del connacional indocumentado, a largo plazo implica un impedimento para ser juzgado equitativamente y sin mayor interrogatorio ser encarcelado o bien deportado, situación que ha resultado en la fractura de miles de familias mexicanas.

DECIMA SEXTA. La mención de los diferentes ámbitos del sistema judicial estadounidense en donde se ven involucrados nuestros connacionales como lo son el Migratorio, Penal, Civil, Familiar, Laboral y Administrativo, no es con el afán

prioritariamente de dominar y participar en todas las materias; más bien se trata de poner énfasis en la necesidad de una defensoría de oficio en el plano consular, que es abrumador y así poder atender los casos legales en donde una de las partes procesales en la contienda judicial sea un ciudadano mexicano. Ello por los motivos que ya hemos expuesto, y para no dejar a ningún connacional sin el derecho de ser representado adecuadamente con apego al derecho internacional y las leyes locales del Estado receptor.

DECIMA SEPTIMA. El consenso de México y E.U.A. en sus lineamientos consulares, particularmente aquellos que establecen la facultad de representación jurídica de funcionarios consulares, que integrarían la defensoría de oficio, para ambos países establecería una evolución necesaria de la institución consular en el todo el mundo. Esto originará su aceptación y adopción por otros Estados como modelo de solución pacífica de controversias entre particulares, y particulares y Estado, en el ámbito local del Estado receptor. Ello seguramente provocará el surgimiento de una nueva corriente del derecho consular, que propone un medio adicional a los programas de protección consular, que cumplen con el principio del derecho internacional de “agotamiento de los recursos locales”, previo ejercicio de la protección diplomática.

DECIMA OCTAVA. En otro rubro la protección consular en materia laboral también debe evolucionar a favor de los intereses de nuestros connacionales. Si bien en E.U.A. existen miles de empleadores honestos y bien intencionados que permiten trabajar a connacionales en sus empresas, sembradíos y otros negocios;

no se puede descartar la existencia de empleadores oportunistas, mal intencionados y abusivos que inclusive denuncien a sus trabajadores indocumentados con el propósito de no pagar salarios caídos, prima de antigüedad, participación de utilidades y otros derechos laborales. Este aspecto puede ser evitado si la defensoría de oficio adscrita al consulado existe. Ella misma pudiera tener conocimiento y constatar en donde laboran sus compatriotas, para que en el momento que exista una redada, o que sea detenido un connacional, el pago del trabajo realizado no sea omitido por el patrón. En pocas palabras con el propósito de evitar estas violaciones a los derechos laborales de todo trabajador, muchas de las veces evadido con intervención de la “Migra”.

DECIMA NOVENA. Por otro lado en materia Familiar aún hay mucho por hacer a favor de las familias mexicanas que se ven afectadas por el fenómeno migratorio hacia EUA. Comúnmente en esta materia la parte demandante y la demandada son mexicanas. Es el caso que en varias ocasiones hemos escuchado del cónyuge que se va a Estados Unidos y ya no regresa. En estos casos las cartas rogatorias juegan un papel muy importante, aunque el trámite es muy lento ya que sencillamente para notificar a la parte demandada, existe el término de 90 días. Este término no es aceptable, ya que como bien sabemos los alimentos son inaplazables. En esta misma situación si se esta solicitando el divorcio, normalmente implica un tramite tortuoso que se torna meramente burocrático y no legal.

VIGESIMA. En materia migratoria, es menester resaltar la importancia de una asesoría y representación jurídica especializada. Esto principalmente porque han existido amnistías favorables para nuestros connacionales, los cuales de haber contado con una asesoría oportuna y por que no su representación correspondientes, miles de familias mexicanas habrían podido hacer uso de este beneficio que otorgó el gobierno americano en los años ochenta.

VIGESIMA PRIMERA. La protección consular en la actualidad se concentra en atender en su mayoría casos de inmigrantes mexicanos que se introducen de manera indocumentada a EUA y que de las relaciones cotidianas en comunidad, se ven involucrados en asuntos legales con relación a sus derechos más elementales. Es por ello que la defensoría de oficio adscrita al consulado tiene su principal labor en la participación activa de la protección de los derechos fundamentales o humanos de los mexicanos que se encuentran fuera de nuestras fronteras, siendo el caso de Estados Unidos el más inmediato a resolver.

VIGESIMA SEGUNDA. Por último pero no de menor importancia, cabe mencionar que concordamos con la opinión del autor Thomas J. Schoenbaun, quien sostiene que el Derecho Internacional es el camino no recurrido para promover la paz y seguridad. Aunado a ello, con el presente estudio se pretende contribuir al legado de la Declaración Universal de Derechos Humanos, de asegurar por medidas progresivas y pacíficas de carácter nacional e internacional el reconocimiento y aplicación de los derechos y libertades de todo individuo, tanto en los Estados miembros, como entre los territorios colocados bajo su jurisdicción.

BIBLIOGRAFIA.

Arellano García, Carlos. *Derecho Internacional Público*, Vol. I, Porrúa, 2ª ed., México, 1983.

Borchard, Edwin M. *The Diplomatic protection of citizens abroad or The Law of International Claims*, The Banks Law Publishing Co., New York, 1919.

Brom, Juan. *Esbozo de Historia Universal*, Edit. Grijalbo, México, 1973.

Carreras de Velasco, Mercedes. *Los Mexicanos que devolvió la Crisis 1929-1932*, México, S.R.E., 1974.

Cullop, Floyd G., *The Constitution of the United States, an Introduction*, The New American Library Inc., New York, U.S.A., 1969.

De Vattel, Emmerich. *Le droit des gens ou principes de la loi naturelle appliqués à la conduite et aux affaires des nations et des souverains*, Carnegie Institution of Washington, Washington, U.S.A., 1916.

Diena, Julio. *Derecho Internacional Público*, Traducción de la 4ª ed. Italiana con referencias al Derecho Español por Trias de Bes, J.M., Edit. Bosch, Barcelona, España, 1946.

El Colegio de México. *Génesis del Expansionismo Norteamericano*, Edit. El Colegio de México, México, 1980.

Ferrer Gamboa, Jesús. *Derecho Internacional Privado*, Curso Gráfico, Edit. Limusa, México, 1985.

Gastélum Gaxiola, María de los Ángeles. *La Migración de los Trabajadores Mexicanos Indocumentados a los Estados Unidos*, UNAM, Colección Postgrado, 1991.

Gaviria Lievano, Enrique. *Derecho Internacional Público*, Edit. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia, 1976.

Gómez Arnau, Remedios. *México y la Protección de sus Nacionales en Estados Unidos*, Edit. UNAM, México, DF. 1990.

History of the Immigration and Naturalization Service. A report prepared by the Congressional Research Service, Washington; Library of Congress, 1980, pp. 8-9

Hubbard Frías, Alan. *La Protección Consular en el Derecho Norteamericano*, Edit. University of New Mexico School of Law, Albuquerque, New Mexico, 2004.

- Maresca, Adolfo. En *Las Relaciones Consulares*, Madrid, Aguilar, 1974.
- Morales, Patricia. *Indocumentados Mexicanos*, Grijalbo, México, 1982.
- Moyano Pahissa, Angela. *Antología de Protección Consular a Mexicanos en los Estados Unidos, 1849-1900*, Archivo Histórico Diplomático Mexicano, México, 1989.
- Niboyet, J.P. *Derecho Internacional Privado*, Traducción al español y adiciones por Rodríguez Ramón, Andrés, México, Nacional, 1960.
- Niemeyer, Theodor. *Derecho Internacional Público*, 2ª ed., Edit. Labor, Barcelona, España, 1930.
- Offut, Milton. *The Protection of Citizens abroad by the Armed Forces of the United States*, The John Hopkins Press, Baltimore, Maryland, 1928.
- Peña Haller, Eduardo. *Compilación de Disposiciones relativas al Servicio Exterior Mexicano*, Tomo I y II, México; SRE, 1981.
- Péreznieto Castro, Leonel. *Derecho Internacional Privado*, Edit. Harla, México, 1980, p.74.
- Potemkin V.P., y otros. *Historia de la Diplomacia*; Tomo I, Edit. Grijalbo, México, 1966.
- Pueyo Losa, Jorge y Porte Iglesias, Ma. Teresa. *Recopilación de Instrumentos Fundamentales del Derecho Internacional Público*, 2ª ed., Tórculo Ediciones, Edit. Santiago de Compostela, España, 1999.
- Sepúlveda, Cesar. *Derecho Internacional*, 18ª Edición, Edit. Porrúa, México, 1997.
- Sherwood Dunn, Frederick. *The Protection of Nationals (a study in the application of International Law)*, Published by The Johns Hopkins Press, Baltimore, Maryland, 1932.
- Sierra, Manuel J. *Tratado de Derecho Internacional Público*, 4ª ed., Edit. Porrúa, México, 1990.
- Sorensen, Max. *Manual de Derecho Internacional Público*, México, Fondo de Cultura Económica, 1973.
- Ursúa, Francisco A. *Derecho Internacional Público*, Edit. Estudios Internacionales, México, 1938.
- Xilotl Ramírez, Ramón. *Derecho Consular Mexicano*, Prólogo de Cassía-Santos, Salvador, Edit. Porrúa, México, 1982.

Zappala, Salvatore. *Human Rights International Criminal Proceedings*, Oxford University Press, New York, 2000.

Zorrilla, Luis G. *Historia de las Relaciones entre México y los Estados Unidos de América 1800-1958*, Tomo 1 y 2, 2ª ed., Edit. Porrúa, 1977.

LEGISLACIÓN CONSULTADA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley del Servicio Exterior Mexicano.

Ley Orgánica del Cuerpo Consular del Imperio Mexicano.

Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático del Imperio Mexicano.

Primera Ley del Servicio Exterior Mexicano.

Reglamento de la Ley de 1834 sobre el establecimiento de Consulados.

Reglamento del Servicio Exterior Mexicano 1994 y 2002.

Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores

OTRAS FUENTES

A Dictionary of Law, Edited by Martin, Elizabeth A., Oxford University Press, New York, U.S.A., 2002.

Aldama Sánchez, Luis Alfonso. *Protección de los Mexicanos en Estados Unidos*, FOLL 000872, Archivo Histórico Diplomático Mexicano, 1991.

Bobbio, Norberto y Mateucci, Incola. *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI, tomo I, 1984.

Boletín Oficial de la S.R.E., agosto de 1896.

Boletín Oficial de la S.R.E., junio de 1925. pp. 53-54.

Boletín Oficial de la S.R.E., mayo de 1908.

Circular núm. 32 expedida por la Secretaría del Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza, Saltillo, septiembre 2 de 1885.

Congressional Research Service, *History of the Immigration and Naturalization Service*, (A report prepared by the C.R.S.), Library of Congress, Washington, U.S., 1980.

Conjunto de Principios para la Protección de todas las Personas sometidas a cualquier forma de Detención o Prisión.

Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, *Mimeo de Antecedentes de los programas de trabajadores extranjeros temporales en Estados Unidos*, Estados Unidos, 1981.

Dictionary of American Foreign Affairs, Flanders, Stephen A. y Flanders Carl N., Macmillan Publishing Company, New York, U.S.A., 1993.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo VII, Dere-Dere, Edit. Driskill S.A., Argentina, 1991.

Enciclopedia Universal Ilustrada, (Europeo Americana), Tomo XXVIII, Espasa-Calpa, S.A. Madrid, 1925.

Guillen Cantañon, Fedro. "*Derecho Consular*", Tesis presentada para obtener el grado de Licenciado en Derecho, Universidad Nacional Autónoma, Escuela Nacional de Jurisprudencia, México, DF, 1949.

http://www.amren.com/mtnews/archives/2010/07/mexican_officia_5.php

<http://www.sre.gob.mx/servicios/consulares/proteccion.htm>. 12 de Julio 2008.

<http://www.en.wikipedia.org/wiki/Proxenos>.

http://www.nypost.com/p/news/local/staten_island/mexican_teen_beaten_in_si_th_bias_IMpuuMb8gfbHmvjUmhLI6O

Ibarrola Nicolás, Eduardo. "Cónsul Adscrito", *Hacia la Modernización Administrativa de los Consulados de México en Estados Unidos*, (folleto), Los Ángeles California, Mayo de 1988.

Informe de labores de la S.R.E., México, septiembre 1981-agosto 1982.

Informe de labores de la S.R.E., México, septiembre 1982-agosto 1983.

Informe de labores de la S.R.E., México, septiembre 1983-agosto 1984.

Informe de labores de la S.R.E., México, septiembre 1984-agosto 1985.

Informe de labores de la S.R.E., México, septiembre 1990-agosto 1991.

Informe de labores de la S.R.E., México, septiembre 1991-agosto 1992.

Informe de labores de la S.R.E., México, septiembre 1992-agosto 1993.

Informe de labores de la S.R.E., México, septiembre 1993-agosto 1994.

Informe de labores de la S.R.E., México, septiembre 1994-agosto 1995.

Informe de labores de la S.R.E., México, septiembre 1995-agosto 1996.

Informe de labores de la S.R.E., México, septiembre 1996-agosto 1997.

Informe de labores de la S.R.E., México, septiembre 1997-agosto 1998.

Informe de labores de la S.R.E., México, septiembre 1999-agosto 2000

Informe de labores de la S.R.E., México, septiembre 2000-agosto 2001.

Informe de labores de la S.R.E., México, septiembre 2001-agosto 2002

Informe de labores de la S.R.E., México, septiembre 2002-agosto 2003.

Informe de labores de la S.R.E., México, septiembre 2003-agosto 2004

Informe de labores de la S.R.E., México, septiembre 2004-agosto 2005.

Informe de labores de la S.R.E., México, septiembre 2005-agosto 2006

Informe de labores de la S.R.E., México, septiembre 2006-agosto 2007.

Informe de labores de la S.R.E., México, septiembre 2007-agosto 2008.

Informe de labores de la S.R.E., México, septiembre 2008-agosto 2009.

Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomos A-C, D-H, Edit. Porrúa, México, 2000.

Instituto Matías Romero, *Revista Mexicana de Política Exterior*, otoño, Edit. Nueva Época, julio-septiembre, 1994, num. 44.

La Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos.

La Convención Americana sobre los Derecho Humanos, también denominada Pacto de San José.

La Convención Consular entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América.

La Convención de Viena sobre Relaciones Consulares.

La Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas.

La Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Civiles de la Mujer.

La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.

La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Memoria de la S.R.E., agosto 1931-julio 1932

Memoria de la S.R.E. de agosto 1932-julio 1933.

Memoria de la S.R.E., septiembre 1941- agosto 1942, tomo II

Memoria de la S.R.E., septiembre 1945-agosto 1946.

Memoria de la S.R.E., septiembre 1947-agosto 1948.

Memoria de la S.R.E., septiembre 1948-agosto 1949.

Memoria de la S.R.E., septiembre 1949-agosto 1950.

Memoria de la S.R.E., septiembre 1952-agosto 1953.

Memoria de la S.R.E., septiembre 1953-agosto 1954.

Memoria de la S.R.E., septiembre 1967-agosto 1968.

Memoria de la S.R.E., septiembre 1968-agosto 1969.

Memoria de la S.R.E., septiembre 1969- agosto 1970.

Memoria de la S.R.E., septiembre 1972-agosto 1973.

Memoria de la S.R.E., septiembre 1976-agosto 1977.

Memoria de la S.R.E., septiembre 1978-agosto 1979.

Memoria de la S.R.E., septiembre 1979-agosto 1980.

Nava Gutiérrez, Irene Guillermina. *La Protección Consular de mexicanos en los Ángeles*, California, EAU. Periodo; 1980-1988, Tesis: México, UNAM, 1989.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Principios Básicos sobre la Función de los Abogados.

Solana Fernando. *Textos de Política Exterior*, Informe presentado por el Secretario de Relaciones Exteriores al Senado de la República, México, 1989.

The New Encyclopedia Britannica, Volumes 3, 9, 17, Macropedia, 15th ed., founded 1768 by Encyclopedia Britannica Inc., Chicago, U.S.A., 1991

Tratado de Paz, Amistad, Límites y Arreglo Definido entre México y Estados Unidos.

Webster's Encyclopedic Dictionary, A Library of Essential Knowledge, Columbia Educational Books Inc., Chicago, U.S.A., 1943.

ABREVIATURAS

C.C.E.U.M.E.U.A	Convención Consular entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América
C.P.E.U.M.	Constitución Política de los Estados Unidos de México
C.V.R.C.	Convención de Viena sobre Relaciones Consulares
C.E.U.A.	Constitución de los Estados Unidos de América
C.V.R.D.	Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas
D.U.D.H.	Declaración Universal de Derechos Humanos
D.E.A.	Drug Enforcement Administration
D.G.P.M.E.	Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior
D.O.F.	Diario Oficial de la Federación
E.U.A.	Estados Unidos de América
L.F.D.P.	Ley Federal de Defensoría Pública
L.S.E.M.	Ley del Servicio Exterior Mexicano
O.N.G.	Organización No Gubernamental
R.I.S.R.E.	Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores
R.L.S.E.M.	Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano
S.E.M.	Servicio Exterior Mexicano
S.I.N.	Servicio de Inmigración y Naturalización de Estados Unidos
S.R.E.	Secretaría de Relaciones Exteriores