

NÚMERO 250

JORGE A. SCHIAVON Y NUTY CÁRDENAS ALAMINOS

Las buenas prácticas de México en materia de protección consular



Importante

Los Documentos de Trabajo del CIDE son una herramienta para fomentar la discusión entre las comunidades académicas. A partir de la difusión, en este formato, de los avances de investigación se busca que los autores puedan recibir comentarios y retroalimentación de sus pares nacionales e internacionales en un estado aún temprano de la investigación.

De acuerdo con esta práctica internacional congruente con el trabajo académico contemporáneo, muchos de estos documentos buscan convertirse posteriormente en una publicación formal, como libro, capítulo de libro o artículo en revista especializada.

www.cide.edu
OCTUBRE 2014

D.R. © 2014, Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C.
Carretera México Toluca 3655, Col. Lomas de Santa Fe, 01210, Álvaro Obregón, México DF,
México.
www.cide.edu

www.LibreriaCide.com

Dirección de Publicaciones
publicaciones@cide.edu
Tel. 5081 4003

Agradecimientos

Reconocemos y agradecemos la influencia intelectual del Emb. Daniel Hernández Joseph, ya que muchos de los conceptos expuestos en este documento son resultado del intercambio de ideas con él. Asimismo, agradecemos su revisión y comentarios a la versión preliminar de este trabajo.

Resumen

Este artículo analiza la importancia de la protección consular como un pilar de la política exterior de México, argumentando que dicha protección es una condición indispensable para aumentar el bienestar de la diáspora mexicana. Además, sostiene que la experiencia mexicana es una buena práctica a nivel internacional, sujeta a ser replicada por las cancillerías de otros países. En sus tres secciones, el artículo estudia la protección consular como uno de los ejes centrales de la política exterior de México; analiza las principales líneas y acciones puestas en marcha por México en materia de protección consular; y, finalmente, expone las buenas prácticas derivadas de esta actividad, especificando cómo podrían ser replicadas por otros países con experiencias migratorias similares.

Palabras clave: México, protección consular, asistencia consular, consulados, diáspora, migración, política exterior

Abstract

This article analyzes the relevance of consular protection as one of Mexico's foreign policy priorities. It argues that consular protection is a necessary condition to guarantee the wellbeing of the Mexican diaspora. It also sustains that the Mexican experience is a good international practice that can be replicated by other Ministries of Foreign Affairs around the world. In its three sections, the article studies consular protection as a cornerstone of Mexico's foreign policy; analyzes the most important strategies and actions implemented by Mexico in the area of consular protection; and, finally, presents the best practices derived from these actions, explaining how they can be replicated by other countries with similar migratory experiences.

Key Words: Mexico, consular protection, consular assistance, consulates, diaspora, migration, foreign policy

Introducción

Como resultado de la creciente globalización, los flujos migratorios se han acelerado de manera sustantiva en las últimas décadas. En algunos casos —como el mexicano—, estos movimientos de personas son muy numerosos y sostenidos en el tiempo, creando amplias comunidades de mexicanos en el exterior, también llamadas diásporas, las cuales se caracterizan por residir de manera permanente fuera del país pero que, al mismo tiempo, buscan mantener lazos y relaciones con sus países de origen. Una de las peculiaridades de la diáspora mexicana es —y ha sido— la concentración geográfica y la antigüedad de la misma (Alanís, 2006).

Desde el siglo XIX, comenzó la migración de mexicanos hacia Estados Unidos y, a partir de entonces, el vecino del norte ha sido el destino por excelencia de los emigrantes mexicanos. De acuerdo con cifras del Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME), en 2012 había 12 178 173 mexicanos nacidos en México que vivían fuera del país, de los cuales 98.54% radicaba en Estados Unidos (IME, 2014). Otra de las peculiaridades de la diáspora mexicana ha sido su tamaño y los sólidos vínculos entre las comunidades de origen y destino.¹ Se calcula que en territorio estadounidense residen 11.4 millones de migrantes nacidos en México, de los cuales, cerca de la mitad, es decir entre cinco y seis millones, se encuentran de manera irregular (González Barrera y López, 2014). A esta cifra se suman otros 22.3 millones de personas que, si bien nacieron en Estados Unidos, se consideran de origen mexicano, es decir, son descendientes de mexicanos y mantienen vínculos culturales con México. De ellos, aproximadamente la mitad son de segunda generación, es decir, son hijos de mexicanos que, constitucionalmente, son connacionales por nacimiento y podrían recuperar la nacionalidad mexicana si así lo desearan. En suma, existe una diáspora de alrededor de 33.7 millones de personas de origen mexicano que viven en Estados Unidos. Este número no sólo es impresionante en términos absolutos, sino también en términos relativos, ya que representa casi treinta por ciento de la población de México.

Por último, otra de las características de esta diáspora es la situación de vulnerabilidad en la que se encuentra con respecto a otros grupos sociales en el país de destino. De acuerdo con datos del Pew Hispanic Center, la diáspora mexicana tiene los índices de mayor pobreza y menor nivel educativo dentro de la población hispana y de la estadounidense en general (Motel y Patten, 2014). Asimismo, la situación migratoria irregular de cerca de seis millones de mexicanos que residen en territorio

¹ Por diáspora se entiende el conjunto de personas o una población que es el resultado de migraciones internacionales, forzadas o voluntarias, la cual mantiene una identidad colectiva que se distingue de los habitantes del país receptor. Además, la diáspora conserva una diversidad de vínculos con su país de origen. Definición de Steven Vertovec, retomada por Carlos González Gutiérrez (2006, 12).

estadunidense los inhibe a presentarse ante cualquier oficina gubernamental por el temor a ser deportados.

Ante esta vulnerabilidad, los mexicanos identifican como una de las máximas prioridades de política exterior de México la defensa de los mexicanos en el extranjero; de manera consistente durante la última década, más de setenta por ciento de los mexicanos la consideran como un objetivo muy importante de la política externa (González, Schiavon, et al, 2013). El alto porcentaje de mexicanos que se preocupa por la situación de sus compatriotas en el extranjero no es casual. La mitad de los mexicanos (61% en 2006 y 49% en 2012) afirma tener un familiar viviendo fuera del país. Además, una quinta parte dice recibir remesas de estos familiares (21% en 2006 y 20% en 2012).²

En virtud de la magnitud, importancia y características de la diáspora mexicana, no debe sorprender que el gobierno mexicano haya construido un andamiaje de políticas y prácticas para la atención de sus nacionales en el exterior. De hecho, México ha destacado a nivel internacional por la atención a su diáspora a través de una amplia gama de servicios y actividades, que va desde las prácticas consulares tradicionales (documentación y protección) hasta la oferta de diversos servicios de salud, educación y cultura. Es más, de acuerdo con Daniel Hernández Joseph (2012, 227) no existe otro país en el mundo que ofrezca la cantidad y diversidad de servicios consulares proporcionados por México, los cuales contribuyen al fortalecimiento de su diáspora e impactan de manera favorable en el desarrollo y bienestar tanto de ésta como de las comunidades de origen y de destino.

En este tenor, el presente artículo analiza la importancia de la protección consular como un pilar de la política exterior de México; para ello, argumenta que dicha protección es una condición indispensable para aumentar el bienestar de la diáspora mexicana, pues favorece el ejercicio pleno de los derechos de sus miembros, y de este modo fortalece sus relaciones y redes tanto en el país de destino como con el de origen. Además, sostiene que la experiencia mexicana representa un caso ejemplar de logros en materia de protección consular, que si bien todavía es posible perfeccionar, puede servir como ejemplo de una buena práctica a nivel internacional, sujeta a ser considerada y replicada por las cancillerías de otros países con una realidad migratoria similar a la mexicana, como la de los países de Centroamérica y el Caribe.

Con la finalidad de sustentar las afirmaciones anteriores, este trabajo se divide en tres secciones. En la primera se estudia la protección consular como uno de los ejes centrales de la política exterior de México, así como las fuentes jurídicas en las que se sustenta. En la segunda se analizan las principales líneas y acciones puestas en marcha por México en materia de protección consular, y a la vez se proponen cinco recomendaciones de política pública para mejorar aún más la política de protección en un mundo cada vez más globalizado. Finalmente, en la tercera y última sección se exponen las buenas prácticas derivadas de esta actividad, especificando cómo podrían ser replicadas por otros países con experiencias migratorias semejantes, como los

² El ingreso anual promedio de los mexicanos mayores de 16 años es de 20 000 dólares. De la población de origen mexicano, 27% vive en pobreza y un tercio (34%) no cuenta con ningún tipo de seguro médico. (González, Schiavon, et al, 2013, p.108).

países centroamericanos y caribeños. Asimismo, se presentan las conclusiones del artículo, en las cuales se destaca la relevancia y utilidad actual y futura de la protección consular dentro de la política exterior de México.

La protección consular como eje central de la política exterior

El fenómeno migratorio tiene cuatro componentes fundamentales: emigración, inmigración, transmigración y retorno. De un modo histórico, cuando menos desde fines del siglo XIX, México ha sido un país fundamentalmente emisor de emigrantes. No obstante, en las últimas décadas también se ha convertido en un país de inmigración y retorno, además de ser un espacio de tránsito para miles de migrantes internacionales que viajan a Estados Unidos. Como se adelantaba en la introducción, México, al igual que otros países emisores de migrantes —China, India, Filipinas, Marruecos, República Dominicana, Turquía, entre otros—, tiene una diáspora de gran tamaño, tanto en términos absolutos como relativos, y una parte considerable de sus miembros mantiene una relación y comunicación constante con su comunidad de origen.

Dada la gran importancia de esta diáspora, el gobierno mexicano, a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y otras dependencias, ha desarrollado una multiplicidad de programas y servicios consulares para la atención de esta comunidad. Estos programas y servicios se ofrecen por medio de la red de embajadas y consulados de México en el exterior. La red consular se concentra en territorio estadounidense, como reflejo de que más del noventa y ocho por ciento de los mexicanos en el exterior se encuentran en este país. Esto ha generado que la política exterior de México posea dos características distintivas: está fuertemente centrada en Estados Unidos y, particularmente, en actividades consulares. Para muestra un botón: en 2011, México contaba con 73 embajadas y 67 consulados a nivel mundial; 50 de los consulados estaban en Estados Unidos (Hernández Joseph, 2012, 227) mientras que aproximadamente la mitad del personal y recursos presupuestales de la Cancillería estaban asignados a sus representaciones en el vecino del norte. Además, la Ley del Servicio Exterior Mexicano (LSEM) establece la obligación de desempeñarse en labores consulares cuando menos durante dos años dentro de la carrera diplomática para poder ascender dentro de la misma. Siendo así, se puede hablar de una “consularización” de la política exterior de México, con especial concentración en Estados Unidos.

Los servicios y actividades consulares ofrecidos por las representaciones consulares de México, para dar atención a los mexicanos en el exterior, abarcan una amplia gama de acciones que incluyen la expedición de documentos (actas de nacimiento, matrículas consulares, pasaportes, servicios notariales, entre otros), la protección y asistencia consular, así como acciones de cooperación para incrementar el acceso de la comunidad de mexicanos en el exterior a servicios educativos y de salud. La provisión de estos servicios se ha podido otorgar en buena medida por la inversión continua de recursos, misma que ha ido creciendo cada año. Tan sólo en

2010 se destinaron 27 MDD para sufragar los costos de los programas de protección consular, además de los gastos fijos de instalaciones, recursos materiales y humanos. Es más, los recursos desembolsados para proveer servicios de protección equivalen aproximadamente al doble de aquellos invertidos en las percepciones del personal consular. Son tan relevantes estas actividades, que incluso el Congreso mexicano ha etiquetado los ingresos obtenidos por los servicios de documentación consular (expedición de visas, pasaportes, servicios notariales, entre otros), para que se utilicen de forma exclusiva en las propias actividades consulares (Hernández Joseph, 2012, 229-232).

De acuerdo con el artículo 65 del Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano (RLSEM), una de las funciones consulares es destinar los recursos recibidos por los servicios prestados por cualquier representación consular de México en el extranjero, de manera prioritaria, a los programas de asistencia y protección consular como repatriación de personas vulnerables, atención y asesoría jurídica, visitas a cárceles y centros de detención, atención telefónica, campañas de seguridad al migrante, servicios de consulados móviles y prestación de servicios consulares en general y de atención al público. Además de contar con un presupuesto específico, también ha habido una importante inversión en la formación de recursos humanos para garantizar una mejor provisión de los servicios de protección. Los funcionarios consulares requieren de una capacitación constante dado que la ejecución de la política consular implica relacionarse y conocer un número importante de autoridades del gobierno extranjero, con un sistema legal y administrativo distinto al del gobierno mexicano (Barcelo, 2007).

Dentro de las políticas y servicios consulares ofrecidos a la diáspora se encuentran la asistencia y la protección consular de los migrantes, las cuales, como se planteó en la introducción del artículo, son prácticas fundamentales para el fortalecimiento y el desarrollo de los connacionales en el exterior; de hecho, son imprescindibles para garantizar la protección y el ejercicio de sus derechos. Como afirma Carlos González Gutiérrez (2006, 23) cuando un país carece de esta política de protección, “le hace falta el primer eslabón de la cadena, el más básico y elemental”, para el fortalecimiento de su diáspora. Antes de presentar los elementos que sustentan esta afirmación, es importante establecer la definición de ambos términos, misma que permite identificar los alcances y límites del fenómeno.

En muchas ocasiones, los términos de asistencia y protección consular se confunden. Si bien en materia de derecho internacional existen varias definiciones de la protección diplomática, no ocurre lo mismo con los conceptos de asistencia y protección consular (Gómez, 1990, 82). De acuerdo con la propia definición de la Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior (DGPME), basada en los artículos 5 y 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares (CVRC), la protección consular es entendida como:

El conjunto de acciones, gestiones, buenos oficios e intervenciones que realiza el personal de las representaciones consulares y diplomáticas de un país en

otros Estados para salvaguardar los derechos y evitar daños y perjuicios indebidos a la persona, bienes e intereses de sus nacionales en el extranjero. Dicha labor se lleva de conformidad con los principios y normas del derecho internacional, y con apego a las leyes y reglamentos del país en donde se solicita la protección (SRE, 2014a).

Con base en lo anterior, la protección consular se presenta como una respuesta ante las irregularidades, faltas o violaciones en la aplicación de normas internas por parte de particulares o autoridades del país receptor. De manera más precisa, la protección consular implica el reclamo por parte de un representante consular a una autoridad con sede en el distrito consular que le compete, como resultado de un daño sufrido por uno de sus nacionales (Gómez, 1990, 82-83).

Por su lado, la asistencia consular se refiere a todas las actividades llevadas a cabo por las oficinas consulares para prestar ayuda de forma regular y habitual a los mexicanos en sus relaciones con autoridades extranjeras y particulares. A diferencia de la protección consular, la asistencia consular no presupone un comportamiento por parte de las autoridades locales contrario o de violación a las normas jurídicas (Gómez, 1990, 82-83).

La asistencia comprende una gran diversidad de actividades. De acuerdo con el RLSEM en su artículo 65, la asistencia consular consiste en 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 y obligaciones en relación con México, en especial su registro en la oficina consular correspondiente. También incluye asesorar jurídicamente a los mexicanos cuando éstos lo soliciten, entre otros medios, a través de los abogados consultores de las representaciones, así como visitar a los que se encuentren detenidos, presos, hospitalizados o en desgracia, para conocer sus necesidades y actuar en consecuencia. Además, puede implicar asumir la representación de los mexicanos que, por ausencia o por otros motivos, están imposibilitados de hacer valer personalmente sus intereses (DOF, 2012).

A nivel internacional, México se ha destacado por el posicionamiento que le ha dado a la protección y asistencia consular como una política de Estado. Se reconoce que una de las principales funciones del Estado mexicano es “velar por los derechos y la integridad de las y los mexicanos que, por diversos motivos, se encuentran fuera del país” (SRE, 2014b). La asistencia y protección consular mexicana están sustentadas en un marco jurídico internacional, así como la legislación mexicana. Las principales leyes e instrumentos internacionales que norman la función consular son la CVRC, la Convención Consular entre México y Estados Unidos (1942), el Memorándum de Entendimiento sobre Protección Consular de Nacionales de México y Estados Unidos (1996), entre muchos otros. Además de estos instrumentos, México tiene convenios bilaterales con países como Bulgaria, China, Panamá, Polonia, Reino Unido, Irlanda del

Norte y Rusia, así como acuerdos ejecutivos con Brasil e Italia, que regulan las relaciones consulares bilaterales (Márquez, 2011).

A nivel nacional, la protección y asistencia consular encuentran sus bases jurídicas en diversas leyes nacionales, en las cuales se plasman las garantías y los derechos de los mexicanos. Para México, la protección de sus connacionales en el exterior es uno de los objetivos primordiales de su política exterior. Las principales leyes que regulan la función consular son la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), la LSEM; el RLSEM, y el Reglamento Interior de la SRE. En la LSEM, con respecto a la función consular, el artículo 2 establece que las facultades de los miembros del SEM son: promover y salvaguardar los intereses nacionales ante los Estados extranjeros y en los organismos y reuniones internacionales en los que participe México; 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.

Como se ha discutido, uno de los principios de política exterior de México ha sido la protección de los connacionales que se encuentran fuera del territorio nacional. Derivado de esta ley, el artículo 65 del RLSEM menciona que las actividades de asistencia y protección consular son una obligación de los miembros del SEM. De manera literal señala que:

Es obligación prioritaria de los miembros del Servicio Exterior proteger los intereses de los mexicanos en sus relaciones en el extranjero. Con este propósito prestarán sus buenos oficios; impartirán asistencia y protección consular y, llegado el caso, proporcionarán a la Secretaría los elementos para que ésta decida si el Estado mexicano ejercerá la protección diplomática (DOF, 2012).

Ahora bien, una vez establecidas las bases legales y jurídicas de la protección y la asistencia consular, cabe preguntarse ¿cuáles han sido las acciones y los programas específicos que el gobierno mexicano ha establecido para proteger a sus connacionales en el exterior y cuáles han sido los efectos de los mismos? La siguiente sección se abocará a atender esta pregunta.

La práctica de la protección consular en México: avances y retos

Como se mencionó al inicio del artículo, México ha sido y es un caso único a nivel internacional en el diseño y la ejecución de políticas y programas de protección y asistencia consular para su diáspora. Como ningún otro país, ha invertido recursos financieros y humanos en la defensa y protección de los mexicanos en el exterior, en la repatriación de cadáveres, en los servicios de apoyo a poblaciones vulnerables, como mujeres, niños, niñas y grupos indígenas, así como en acciones de repatriación de personas vulnerables (Hernández Joseph, 2012, 230).

Antes de hacer referencia a las acciones específicas en materia de protección y asistencia consular que ha llevado a cabo México, es importante mencionar que, para que la protección consular se otorgue, se deben cumplir ciertas condiciones básicas. La primera es que la protección consular es una facultad del Estado que sólo puede ser ejercida por el gobierno federal. La segunda es que la protección consular se da como resultado de la previa solicitud del interesado, la cual debe otorgarse de manera voluntaria. Hay algunas situaciones en las cuales el Estado puede ejercer de oficio la protección, tales como la violación de derechos humanos, las redadas migratorias, las muertes en la frontera, los desastres naturales y los casos de pena de muerte. No obstante, los afectados tienen el derecho a negarse a recibir protección por parte del gobierno. Finalmente, la protección se da sólo a nacionales mexicanos, independientemente de su situación legal en el país receptor (Gómez, 1990, 84).

Aun cuando no es un tema resuelto en el derecho internacional, en la práctica, en los casos de doble nacionalidad, se debería aplicar el principio de la nacionalidad activa. Esto significa que debe tomarse en cuenta la ciudadanía que el individuo ejerce con mayor frecuencia con base en ciertos criterios, tales como el lugar de domicilio, su residencia habitual, su lugar de trabajo, el idioma, entre otros (Gómez-Robledo, 2003). Es una práctica generalizada que el país sede no acepte la protección de un tercer país de una persona con doble nacionalidad cuando una de sus nacionalidades sea la del país sede.

El empleo del criterio de la nacionalidad activa tiene sus excepciones, pues un Estado puede brindar protección en aquellos casos en los que el otro Estado, del cual el individuo también tiene la nacionalidad, se la haya negado. Lo anterior tiene un peso relevante para México y su diáspora en Estados Unidos, pues la protección consular podría no ser exclusiva para los 12 millones de mexicanos nacidos en México que se encuentran en territorio estadounidense, sino que se podría hacer extensiva —aunque esto es un tema muy debatido, particularmente cuando la otra nacionalidad, como se mencionó en el párrafo anterior, es la del país sede— a los otros 20 millones de personas de origen mexicano. Más aún, la autoridad consular mexicana puede hacer extensiva la asistencia a los extranjeros que sean familiares inmediatos de un nacional mexicano, bajo el criterio de privilegiar la unidad familiar.

Hay algunas actividades que si bien no corresponden propiamente al ámbito de la protección y asistencia consular, se relacionan directamente con éste, tales como la documentación de los connacionales. De hecho, la protección y la documentación están íntimamente ligadas puesto que en la representación consular resulta más difícil proteger a las personas cuando no se puede comprobar su nacionalidad de manera inmediata (Márquez, 2011). Siendo así, el servicio más básico —y no por ello menos importante— otorgado por los consulados mexicanos es la expedición de documentos de identificación y de viaje a los connacionales. Es ampliamente conocida entre el SEM la máxima de que la primera acción de protección es la documentación, porque permite ejercer la identificación efectiva del nacional mexicano.

Se calcula que los consulados mexicanos en Estados Unidos expiden 3.75 millones de documentos al año. Aproximadamente, en forma anual se expiden 825 000

pasaportes y 900 000 matrículas consulares, que es la identificación para residentes en el extranjero que emiten los consulados mexicanos, únicamente en Estados Unidos (Hernández Joseph, 2012, 229).

Cabe mencionar que a partir de 2002, como parte del Programa Integral de Mejoramiento de los Servicios Consulares, la SRE comenzó a expedir la matrícula de alta seguridad, la cual contiene diversos candados de seguridad para evitar su falsificación. Esta matrícula cobró gran relevancia ya que varios consulados gestionaron, frente a las autoridades locales estadounidenses, para que fuera reconocida como un documento de identificación oficial, tanto por diversos gobiernos estatales y locales como por instituciones financieras. A partir de 2003, el Departamento del Tesoro aceptó la matrícula consular de alta seguridad como documento probatorio para la apertura de cuentas bancarias y acceso a otros servicios financieros.

No sólo es impresionante la cantidad de documentos que se emiten anualmente, sino la eficiencia en el otorgamiento de los mismos. Dado que se considera que una parte importante de los solicitantes provienen de estratos económicos menos favorecidos y que no pueden invertir mucho tiempo en la obtención de documentos (por el costo de perder un día laborable o por el desplazamiento físico del lugar de residencia al consulado), en la última década, el trámite de expedición de pasaportes y matrículas consulares se ha hecho realmente expedito. Es posible hacer una cita telefónica vía el sistema Mexitel, que, por lo general, está disponible en unos días o, a más tardar, unas cuantas semanas. Si se acude al consulado conforme a la cita y con todos los documentos necesarios para el trámite de expedición de pasaporte o matrícula, se obtiene el documento el mismo día, generalmente en menos de dos horas. Ningún otro país ofrece un servicio tan expedito en la emisión de documentos a sus diásporas.

En cuanto a las acciones de protección y asistencia consular de México, éstas se llevan a cabo dentro de seis ámbitos jurídicos del derecho: civil, penal, laboral, derechos humanos, derecho migratorio y derecho administrativo. De 2010 a 2013 se atendieron 623 023 casos de protección y asistencia consular en Estados Unidos, de los cuales la gran mayoría (405 733) fueron en el rubro de migración (SRE, 2014c).

Dentro de estos programas se encuentra el de Asesorías Legales, que inició como un servicio de asesoría jurídica desde hace varias décadas, pero que se convirtió en un programa establecido en 1998 a través del Programa de Monitoreo Rápido de Ayuda a Mexicanos (MORAM), el cual se institucionalizó en 2000 como el Programa de Asistencia Jurídica a Mexicanos a través de Asesorías Legales Externas en los Estados Unidos de América (PALE). El objetivo de este programa es reforzar las actividades de protección a mexicanos por medio de contratos anuales entre los consulados y abogados especialistas en las distintas ramas del derecho estadounidense para proporcionar orientación, asesoría y/o representación legal a los connacionales en determinados casos, sobre todo de violación de derechos humanos, procesos penales y del ámbito laboral. Del 30 de junio de 2000 al 30 de junio de 2013 se atendieron 61 005 casos bajo este programa, en los que efectivamente se logró una mejor defensa de las personas (SRE, 2014d).

Otro de los ámbitos donde se ha desarrollado la actividad consular de manera importante es en los casos de personas de origen mexicano condenadas a pena de muerte. Junto con abogados especializados en el tema y con el apoyo de organizaciones de la sociedad civil, la red consular ha brindado atención especial en este tipo de casos para asegurar que los mexicanos sentenciados a la pena máxima tengan la representación legal adecuada y un debido proceso. A partir de 2000, se creó el Programa de Asistencia Jurídica a Mexicanos Sentenciados a Pena de Muerte, el cual tiene tres objetivos principales: a) lograr la suspensión de la pena a los acusados a la pena capital o, en su caso, la anulación de la sentencia y la reposición de los procedimientos jurídicos; esto se hace mediante asistencia técnica y jurídica a los abogados defensores y a la red consular para que cuenten con elementos legales en materia de derecho internacional, derecho estadounidense e investigación litigante; b) evitar que los mexicanos acusados por la comisión de delitos punibles con la pena capital reciban esta condena, mediante la intervención temprana y el apoyo técnico-legal del Programa; éste se dirige a abogados defensores y a las representaciones consulares en Estados Unidos y, con ello, se hace una intervención de carácter preventivo; c) proporcionar a miembros del SEM, personal encargado de las labores de protección en los consulados en Estados Unidos y funcionarios de la Cancillería, elementos teórico-prácticos para el mejor manejo y atención de los casos de pena de muerte (Consulado de Carrera de México en Fresno, 2014).

Al igual que en otros rubros, la inversión de recursos en este programa ha sido importante. Anualmente se han invertido 3.5 MDD en servicios legales para la atención y el seguimiento de casos de pena de muerte. De acuerdo con los resultados del Programa, se puede decir que la intervención consular ha sido fructífera para evitar o revertir la pena capital. Se ha conseguido que, cada año, alrededor de cien mexicanos queden exentos de dicha sentencia (Hernández Joseph, 2012, 232). Del 1 de septiembre de 2000 al 31 de diciembre de 2013 se analizaron 1524 casos, de los cuales 528 no calificaron para su inclusión; aun cuando cinco connacionales fueron ejecutados, se logró evitar o revertir la imposición de la pena capital en 868 casos (SRE, 2014e).

La protección y asistencia consular también se da a través del Programa de Repatriación, el cual consiste en ofrecer asesoría y apoyo para tramitar la repatriación de los mexicanos que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad o de emergencia, es decir, que pueden perder la vida o ver afectada su salud o integridad física. Las personas que solicitan este apoyo se encuentran, por lo general, en una situación crítica, al no contar ni tener posibilidad de conseguir los recursos financieros para regresar al país, como los casos de enfermedades crónicas, mujeres embarazadas, menores no acompañados o indigentes. Los datos de la DGPME indican que, de 2010 a 2013, se ha dado atención a 75 612 casos de repatriaciones de personas vulnerables. De éstos, 53 689 fueron a menores de edad no acompañados, 15 804 a otras personas en situación de vulnerabilidad y 6119 a personas con alguna enfermedad (SRE, 2014f).

Otra área de atención fundamental en el ámbito de protección y asistencia consular ha sido brindar atención a los mexicanos en el campo penal, orientando a los

mexicanos que están detenidos en prisiones federales, estatales y cárceles de condado, sobre sus derechos migratorios, así como en aspectos generales del proceso penal que enfrentan. El programa de protección y asistencia consular incluye visitas a los presos mexicanos en cárceles federales y estatales para vigilar que sus derechos humanos se respeten. Si el detenido está siendo procesado, se observa que la autoridad extranjera siga el debido proceso establecido por la ley, es decir, que se protejan sus garantías individuales y procesales.

De acuerdo con datos del Buró Federal de Prisiones de Estados Unidos, en 2013 había un total de 215 960 personas extranjeras detenidas en cárceles federales, de las cuales 36 760 eran de origen mexicano (17.70%). Según los datos del Servicio de Protección Consular, en el periodo de 2010 a 2013, la red consular de México en Estados Unidos atendió 64 278 casos de tipo penal en beneficio de connacionales en el exterior (SRE, 2014g).

Ahora bien, hay diversos obstáculos para llevar a cabo la tarea de protección. El primero de ellos es que, si bien el artículo 36-I-b de la CVRC señala que es obligación de la autoridad informar a cualquier persona extranjera detenida sobre su derecho a notificar al consulado respectivo lo concerniente a su detención y solicitar asistencia, en múltiples ocasiones, a los detenidos no se les informa acerca de este derecho. En otras, muchas personas de origen mexicano que son arrestadas, aun habiendo sido notificadas por las autoridades extranjeras sobre la posibilidad de pedir ayuda del consulado de su país, deciden no ejercer este derecho por numerosas razones. Otro obstáculo es que las autoridades del país receptor, en este caso Estados Unidos, limitan su responsabilidad a informar al detenido acerca de su derecho a que se notifique al consulado sobre su detención y a facilitar la comunicación con las autoridades consulares en caso de desearlo, pero no informan a los países de origen sobre estas detenciones o encarcelamientos.

Finalmente, otro de los principales programas de asistencia consular es la repatriación de restos; su objetivo es trasladar a México los cuerpos de los mexicanos migrantes que fallecen en el extranjero, en casos donde los familiares se encuentren en situación de pobreza y que, por tal motivo, no cuenten con los recursos económicos suficientes para cubrir el costo de los servicios funerarios y el traslado a México. Buena parte de los casos donde se ha aplicado este programa ha sido para repatriar los cuerpos de aquellos que fallecieron durante su intento por ingresar de manera irregular a Estados Unidos. De 2006 a 2013 se han repatriado de Estados Unidos a México 39 935 cadáveres de mexicanos.

Tras el análisis de los principales programas y acciones de protección y asistencia consular que desarrolla México, vale la pena preguntarse si se pueden derivar algunas recomendaciones de política pública. Más allá de la importancia de establecer la protección consular como una prioridad de la política exterior para invertir en ella los recursos materiales, humanos, tecnológicos y presupuestales necesarios, hay cuando menos cinco recomendaciones derivadas de las buenas prácticas mexicanas. Primero, es fundamental seleccionar correctamente al personal consular, ya que las labores que realizan no son sólo complejas técnicamente, sino que

requieren una vocación de servicio y dedicación; además, se debe capacitar constantemente a este personal para que sus conocimientos jurídicos, políticos, tecnológicos y de negociación estén actualizados. Segundo, es una buena estrategia establecer vínculos y redes con actores locales relevantes más allá de las mismas diásporas, como organizaciones de la sociedad civil (OSC), academia, asociaciones de profesionistas y autoridades locales, a fin de multiplicar las capacidades de protección mediante alianzas con actores que compartan objetivos e intereses con el gobierno mexicano.

Tercero, de manera paralela al proceso de inserción económica, política y social de las diásporas en el país de destino, debe construirse una cultura de corresponsabilidad entre consulados y diáspora, en la cual las acciones individuales o concertadas de cada uno tengan como finalidad el mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades en el exterior, pero también el fortalecimiento de lazos y vínculos de éstas con sus comunidades de origen y las autoridades mexicanas, en beneficio de todas las partes. Cuarto, es necesario profundizar la estrategia de comunicación social del trabajo consular mexicano para sensibilizar a los actores políticos, gubernamentales y sociales en México y el exterior sobre la importancia e impacto del mismo, no sólo en una lógica de rendición de cuentas, sino explicando a las diásporas y comunidades de origen los alcances y límites de la protección y asistencia consular.

Por último, como resultado del punto anterior, es fundamental contar con procedimientos y reglas claras, públicas y estandarizadas, para que las diásporas y la sociedad en su conjunto conozcan, hasta donde es posible, legal y financieramente, ejercer la protección y asistencia consular, evitando sobrecargar aún más el ya sobresaturado sistema consular mexicano con solicitudes inviables, improcedentes o fuera de la normatividad. México es responsable de proteger en el exterior los derechos de su diáspora con el fin de asegurar su igual trato legal y debido proceso en el país de destino, mas no de cubrir el costo financiero responsabilidad de las acciones de carácter privado de sus nacionales en exterior, salvo en casos extraordinarios de vulnerabilidad o necesidad como los descritos en los párrafos anteriores.

Conclusiones

Como se ha argumentado en las secciones anteriores, la protección y asistencia consular son prioridades para la política exterior de México, para lo cual se invierten considerables recursos materiales, financieros y humanos en una diversidad de programas de apoyo y defensa a su diáspora, particularmente en Estados Unidos, lo que ha generado buenas prácticas en la materia. Dado que estas buenas prácticas pueden ser replicables por países con realidades migratorias similares a la mexicana, como es el caso de América Central y el Caribe, se abre un espacio de cooperación internacional para México, donde los funcionarios mexicanos pueden compartir su experiencia en materia de protección consular.

Sin duda, estas acciones de cooperación serían de gran utilidad para ambas partes: para México, lo posicionarían como un ejemplo a seguir en la práctica consular, lo que a su vez fortalecería y consolidaría interna e internacionalmente sus esfuerzos en materia de protección; para los receptores de la misma, les proveería las buenas prácticas a seguir, así como la información de las acciones menos efectivas, lo que les permitiría destinar sus recursos a las primeras y evitar las segundas. Además, México tiene una relación política, económica, cultural y social fundamental con Centroamérica y el Caribe, pero también un compromiso y responsabilidad ante los emigrantes de estos países, ya que buena parte de ellos transitan por territorio mexicano, en condiciones de alta vulnerabilidad, hacia Estados Unidos.

En la actualidad, cientos de miles de migrantes transitan por Centroamérica y México de forma irregular en su camino hacia Estados Unidos, la mayoría de ellos provenientes de cuatro países de América Central: El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Si bien es imposible saber con certeza cuántos migrantes cruzan México cada año de forma irregular, a través de los datos del Instituto Nacional de Migración de México (INM) y la Patrulla Fronteriza estadounidense, se sabe que en 2009 hubo más de 120 000 detenciones de migrantes centroamericanos en su tránsito por México y al cruzar la frontera con Estados Unidos. Esta cifra equivale a la quinta parte de los mexicanos aprehendidos por la Patrulla Fronteriza en su intento de entrar a Estados Unidos, pero el triple de los residentes centroamericanos en México (Schiavon y Díaz, 2011).

Durante la última década, la vulnerabilidad de las personas migrantes en tránsito ha aumentado sustantivamente, al convertirse en presa del crimen organizado, que en algunos casos trabaja en connivencia con las autoridades centroamericanas y mexicanas, lo cual ha sido calificado como una “crisis humanitaria”. A fin de abordar este problema, las autoridades mexicanas han generado cuerpos de protección para los migrantes, como los Grupos BETA y los Oficiales de Protección a la Infancia (OPI); sin embargo, el INM no está capacitado ni facultado para garantizar una protección efectiva y sistemática de los derechos de los migrantes durante su tránsito por el país. La nueva Ley de Migración puede ayudar a reducir la vulnerabilidad de los migrantes;

sin embargo, está lejos de garantizar su protección y evitar la violación reiterada de sus derechos. A su vez, las OSC en México y los consulados centroamericanos acreditados en el país han aumentado su trabajo a favor de los migrantes en tránsito, pero la magnitud del problema rebasa, por mucho, sus capacidades actuales.

Como se adelantó, en los últimos años, principalmente como resultado del aumento de las presiones de sus comunidades en el exterior —ya que han incrementado sustantivamente su poder de incidencia en la vida pública de sus países por medio de los lazos con sus familias y el envío de remesas—, y ante el incremento de controles migratorios en Estados Unidos y la peligrosidad del viaje a través de México, algunos países latinoamericanos han comenzado a situar la protección consular como una política pública prioritaria al interior de sus cancillerías (en particular, Ecuador, El Salvador y Guatemala y, más recientemente y en menor grado, Honduras, Nicaragua y República Dominicana). Hasta hace poco, la labor consular se centraba más en la documentación de nacionales y expedición de visas o permisos para extranjeros; en la última década —de manera acelerada en el último lustro—, ha aumentado la importancia del tema de protección, en especial de las poblaciones emigrantes, como un tema cuya importancia crece dentro de la política externa de estos países, así como en el incremento de las asignaciones presupuestales para su atención —especialmente para la apertura de nuevos consulados a lo largo de la ruta de los migrantes a través de México y en las ciudades de mayor concentración migratoria en Estados Unidos.

Otras acciones favorables que han llevado a cabo son el incremento en los mecanismos de coordinación entre las cancillerías, las embajadas en México y Estados Unidos, y la red de consulados a lo largo de ambos países. Además, ha aumentado la coordinación del trabajo consular entre Guatemala y El Salvador (en Acayucan, Veracruz; Arriaga y Comitán, Chiapas, y Tenosique, Tabasco), y se encuentra en su etapa inicial la coordinación con Honduras y Nicaragua (particularmente en Tapachula). Finalmente, se ha invertido en la capacitación del personal consular en temas de protección consular, derechos humanos y sistema jurídico y migratorio mexicano y estadounidense, así como en la vinculación con organizaciones de la sociedad civil, academia y redes de abogados pro bono.

Asimismo, cabe mencionar que en México no existe un estricto cumplimiento de la CVRC, lo que implica que la inmunidad de los cónsules y las autoridades consulares centroamericanas no es plenamente reconocida y respetada por las autoridades locales mexicanas. Incluso, los propios cónsules y autoridades consulares son víctimas directas de amenazas, extorsión y, en ocasiones, persecución, allanamiento y secuestro por parte del crimen organizado. Finalmente, al igual que varios de los connacionales mexicanos en Estados Unidos, los migrantes en tránsito que no cuentan con documentos prefieren seguir su camino a Estados Unidos o ser repatriados, antes que denunciar un crimen o violación a sus derechos humanos.

De esta suerte, una mayor cooperación internacional mediante la cual se lleve a cabo un ejercicio de socialización de las buenas prácticas mexicanas en materia de protección puede mejorar los servicios consulares de los países con realidades

migratorias similares, como los centroamericanos y caribeños, al fortalecer sus capacidades cognitivas, materiales y de coordinación, así como para incrementar las capacidades de autogestión de sus diásporas, mediante la organización comunitaria junto con los consulados. Esta cooperación posiciona el gran trabajo de protección que realizan los consulados mexicanos al interior de la SRE, frente a otras instancias del sector público mexicano y la sociedad, así como a nivel regional e internacional, incrementando el prestigio y nivel de diálogo político del país. Además, esto facilita la coordinación diplomática de México con sus socios regionales para presentar posiciones y posturas comunes de negociación en materia migratoria al interior de organismos multilaterales y en los países de destino, especialmente Estados Unidos. Por último, obliga a México establecer una política más coherente en materia migratoria, en particular con respecto a la exigencia de respeto de los derechos de los mexicanos en el exterior y al avance en la observancia de los mismos derechos que tienen los extranjeros en el país, sin importar su situación migratoria. La generación de esta coherencia fortalece la autoridad moral y la capacidad de negociación de México en materia migratoria, tanto en Estados Unidos y Canadá —principales lugares de residencia de la diáspora mexicana— como en organismos multilaterales regionales y globales.

En suma, aun cuando es perfectible y puede incorporar aprendizajes de otras latitudes, la experiencia mexicana en materia de protección y asistencia consular es un ejemplo de buenas prácticas a nivel regional e internacional, digno de ser replicado y ofrecido como cooperación internacional para avanzar los intereses de México en el tema migratorio, en su relación bilateral con su vecino del norte, en el fortalecimiento de las relaciones en su frontera sur (Centroamérica) y en su tercera frontera (el Caribe), pero también en el ámbito multilateral, regional e internacional. Así, la protección consular ha sido y es no sólo una prioridad de la política exterior que ha fortalecido a la diáspora mexicana, particularmente en Estados Unidos, sino que también es —y debe ser cada vez más— un motivo de orgullo y prestigio internacional para México, útil para aumentar su capacidad y nivel de negociación y diálogo político en materia migratoria a nivel bilateral, regional e internacional.

Bibliografía

- Alanis Enciso, Fernando Saúl. 2006. “Que vayan y se queden allá: la política mexicana hacia la migración a Estados Unidos”, en Jorge A. Schiavon, Daniela Spenser y Mario Vázquez (eds.), *En busca de una nación soberana: relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)/Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), pp. 351-384.
- Barcelo Durazo, Rafael. 2007. “Restricciones institucionales en la implementación de la política de protección consular.” Tesina de maestría en Administración y Políticas Públicas. México. CIDE.
- Cámara de Diputados. 2014. Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, art. 65. Disponible en www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LSEM.pdf.
- Consulado de Carrera de México en Fresno. 2014. “Pena Capital. Asistencia Jurídica a casos de pena capital en EUA.” Disponible en <http://consulmex.sre.gob.mx/fresno/index.php/asistencia-y-proteccion-consular/59>.
- Diario Oficial de la Federación (DOF). 2012. “Artículo 65 del Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano (SEM)”. Disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5272744&fecha=15/10/2012
- Gómez Arnau, Remedios. 1990. *México y la protección de sus nacionales en Estados Unidos*. México. Centro de Investigaciones sobre Estados Unidos de América-UNAM.
- Gómez-Robledo Verduzco, Alonso. 2003. “Derecho Internacional y Nueva Ley de Nacionalidad Mexicana”. *Temas selectos de Derecho Internacional*. México. UNAM.
- González-Barrera, A. y López M.H. 2014. “A Demographic Portrait of Mexican-Origin Hispanics in the United States.” Pew Hispanic Center. Disponible en <http://www.pewhispanic.org/2013/05/01/a-demographic-portrait-of-mexican-origin-hispanics-in-the-united-states/>.
- González Gutiérrez, Carlos (coord.). 2006. *Relaciones Estado-diáspora: Aproximaciones desde cuatro continentes*, Tomo I, México, IME-SRE/Universidad Autónoma de Zacatecas (UAZ)/ Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES)/Miguel Ángel Porrúa.
- González, G., Schiavon J.A, et al. 2013. *México, las Américas y el Mundo 2012-2013. Política exterior: opinión pública y líderes*. México, CIDE.
- Hernández Joseph, D. 2012. “Mexico’s Concentration on Consular Services in the United States.” *The Hague Journal of Diplomacy*, 7(2), 227-236.

- Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME). 2014. "Estadística de la población mexicana en el mundo 2012" en <http://www.ime.gob.mx/es/resto-del-mundo>.
- Márquez López, Fernando. 2011. Guía estratégica para el aprendizaje autodirigido: Derecho consular. México. Facultad de Estudios Superiores de Acatlán-UNAM.
- Motel, S y Patten, E. 2014. "Hispanics of Mexican Origin in the United States, 2010." Pew Hispanic Center, en <http://www.pewhispanic.org/2012/06/27/hispanics-of-mexican-origin-in-the-united-states-2010/>.
- Schiavon, J.A. y Díaz Prieto, G. 2011. "Introducción" en J. A. Schiavon y G. Díaz Prieto (eds.) *Los derechos humanos de las personas migrantes en México: estudios de casos para promover su respeto y defensa*. México. CIDE.
- Secretaría de Relaciones Exteriores. 2014a. Protección a mexicanos en el exterior. Presentación. Disponible en <http://www.sre.gob.mx/proteccionconsular/index.php/presentacion>.
- Secretaría de Relaciones Exteriores. 2014b. Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior. Disponible en <http://www.sre.gob.mx/proteccionconsular/>.
- Secretaría de Relaciones Exteriores. 2014c. Estadísticas de casos de protección y asistencia consular atendidos por la red diplomática consular de México en el mundo. Disponible en <https://www.sre.gob.mx/proteccionconsular/index.php/estadisticas/asistencia-a-mexicanos-en-el-resto-del-mundo>.
- Secretaría de Relaciones Exteriores. 2014d. Programa de Asistencia Jurídica a Mexicanos a través de asesorías legales externas (PALE). Disponible en <https://www.sre.gob.mx/proteccionconsular/index.php/estadisticas?id=304>.
- Secretaría de Relaciones Exteriores. 2014e. Estadísticas del Programa de Asistencia Jurídica a Casos de Pena Capital. Disponible en <https://www.sre.gob.mx/proteccionconsular/index.php/estadisticas?id=305>.
- Secretaría de Relaciones Exteriores. 2014f. Estadísticas de Repatriación de Mexicanos. Disponible en <https://www.sre.gob.mx/proteccionconsular/index.php/estadisticas/repatriacion>.
- Secretaría de Relaciones Exteriores. 2014fg. Estadísticas de Atención a Personas Detenidas. Disponible en <https://www.sre.gob.mx/proteccionconsular/index.php/estadisticas?id=326>.

Documentos
de trabajo
eBooks **Novedades**
Fondo
editorial
Revistas
LIBROS **Libros**

www.LibreriaCide.com