

NOTA INFORMATIVA

<http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx>

[@CGBSenado](https://twitter.com/CGBSenado)

Senado de la República, 28 de abril de 2017

LA PROTECCIÓN Y ASISTENCIA CONSULAR DE MÉXICO EN EL MUNDO: PROGRAMAS VIGENTES Y DESAFÍOS HACIA EL FUTURO



El Consulado de México en Del Río, Texas, Estados Unidos, ¿promueve la Jornada Informativa “¿Cómo tramito mi ciudadanía?” Impartida por Abogados Consultores en beneficio de los connacionales.¹

La Protección Consular es una de las prioridades de la Política Exterior de México y por medio de la Red Consular de México se ofrecen servicios y beneficios para los connacionales que se encuentran en el extranjero. Los programas de Protección han ido evolucionando en conjunto con las necesidades de la diáspora mexicana, concentrándose principalmente en América del Norte, región con el mayor número de connacionales y que es una de las principales prioridades de los servicios consulares.

¹ Consulado de México en Del Río, Información de Redes Sociales, Secretaría de Relaciones Exteriores, 20 de abril de 2017. Consultado el 27 de abril de 2017 en: <https://consulmex.sre.gob.mx/delrio/#>

Introducción

Históricamente, el Estado mexicano ha centrado gran parte de su política exterior a la atención y protección de la diáspora mexicana. En sus primeros años, la defensa de los intereses comerciales del país por parte de los Consulados, y conforme la migración mexicana se fue asentando en otros países, esencialmente en la región de América del Norte, las prioridades del servicio diplomático mexicano centraron su atención en no solo la defensa de los intereses de México, sino en la protección individual de los nacionales mexicanos ante otros Estados. Por esta razón, el Gobierno de México, a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores, ha generado diferentes programas y marcos jurídicos para la Asistencia y Protección Consular con el fin de proveer de apoyos a los mexicanos en el exterior que lo requieran.

Los altos flujos migratorios de México al exterior generaron una nueva visión sobre lo que la protección consular debería ser, proveyendo no solo la Protección Consular derivada del Derecho Internacional, sino una asistencia más amplia que incluye programas de Educación, Salud y Asuntos Comunitarios. Además, la Protección tradicional se ha diversificado en la Red Consular de México en el mundo, al punto de proveer de servicios en diferentes ámbitos además del jurídico y migratorio, sino también en derechos laborales y asuntos de la índole civil para la reclamación de asuntos que no tradicionalmente son facilitados por las oficinas consulares de otros países.

México ha sido líder en la atención consular además con el acercamiento continuo con autoridades locales, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil que puedan apoyar y facilitar las tareas de la Red Consular. Esta Nota Informativa del Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques del Senado de la República da cuenta de una breve historia de la Protección Consular de México en el mundo y sobre todo en Estados Unidos, además de las definiciones necesarias, su marco jurídico y los programas que actualmente existen en beneficio de los connacionales.

Definición y marco jurídico de la Protección Consular

Es importante identificar dos términos de las funciones consulares: la Protección y la Asistencia consulares. En el Derecho Internacional Público, la Protección Consular es entendida como “el derecho de la oficina consular de reclamar formalmente ante la autoridad local correspondiente, en defensa de los derechos e intereses legítimos del Estado o de sus nacionales cuando estos han sido lesionados por una autoridad local, que se encuentren dentro de la circunscripción consular”.² Por otro lado, la Asistencia Consular es el “desempeño de las funciones asignadas en el Artículo 5 de la Convención [sobre Relaciones Consulares] que comprendería todas las formas de ayuda y asistencia que el funcionario consular puede ofrecer a los nacionales de su Estado, incluido el derecho a comunicarse inmediatamente con los nacionales, si así lo solicita el nacional y el derecho a organizar su defensa”.³

² Víctor M. Sánchez (coord.)/Susana Beltrán/David Bondia/et al, Derecho Internacional Público, *Editorial Huygens*, España, p 168

³ Ídem p. 168

Con apego a los artículos 5 y 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 y derivado de la práctica mexicana,⁴ la Secretaría de Relaciones Exteriores define la Protección Consular como “el conjunto de acciones, gestiones, buenos oficios e intervenciones que realiza el personal de las representaciones consulares y diplomáticas de un país en los territorios de 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 a cabo de conformidad con los principios y normas del derecho internacional, y con apego a las leyes y reglamentos de cada país”.⁵

Por otra parte, la Guía de Procedimientos de Protección Consular, publicada por la Secretaría de Relaciones Exteriores, señala que la asistencia consular es “el apoyo que prestan las oficinas consulares a nacionales que se encuentran en un país extranjero; consiste en proveer orientación y consejo respecto a sus relaciones con particulares y con las autoridades de aquel país, además de acciones concretas, como visitar a nacionales detenidos en prisiones, hospitalizados o en cualquier otra situación grave o difícil”.⁶

México realiza la protección consular de sus connacionales por medio de la Red Consular de México en el mundo, de la cual constan 67 consulados más 2 secciones consulares -Reino Unido y Washington- que tienen bajo su jurisdicción gran parte del territorio global. De igual forma, las Embajadas realizan también funciones consulares en defensa de los connacionales.

De acuerdo a la Ley del Servicio Exterior Mexicano, la Circunscripción Consular es el “territorio atribuido a una oficina consular para el ejercicio de las funciones consulares”.⁷ En este sentido, las oficinas consulares se dividen en Secciones Consulares de las Embajadas, Consulados Generales, Consulados, Agencias Consulares y Consulados Honorarios.⁸ La diferencia sustancial entre las oficinas consulares es el titular de la misma, quien es llamado Jefe de oficina consular. Los Consulados Generales son dirigidos por un Cónsul General, quien debe ser nombrado por el Presidente de la República y ratificado por la Cámara de Senadores, mientras que los Cónsules encargados de otras oficinas consulares solo deben ser nombrados por el Ejecutivo, a su vez, los Consulados honorarios están a cargo de un Cónsul Honorario, que no es parte del Servicio Exterior, puede ser nacional o extranjero y tiene funciones limitadas.

Hay que destacar que las Embajadas y los Consulados no tienen las mismas funciones, aun cuando las Embajadas sí pueden realizar actividades consulares. Los Consulados no tienen un carácter político, es decir, no cuentan con la representación política del Estado, por lo que sus

⁴ El artículo 5 enumera las funciones consulares, mientras que el artículo 36 hace referencia al ejercicio de la comunicación de los funcionarios consulares. El 24 de abril de 1963, México firmó la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, siendo aprobada por el Senado de la República el 24 de diciembre de 1964. Este instrumento entró en vigor el 19 de marzo de 1967. Secretaría de Relaciones Exteriores, Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, s. l. Marzo de 2017. Consultado el 8 de marzo de 2017 en: http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/muestratratado_nva.sre?id_tratado=236&depositario=0&PHPSESSID=0842bb8038cb1a08e7160a3a42bc242f

⁵ Secretaría de Relaciones Exteriores, Asistencia y protección consular, 20 de julio de 2015. Consultado el 8 de marzo de 2017 en: <http://www.gob.mx/sre/acciones-y-programas/asistencia-y-proteccion-consular>

⁶ Secretaría de Relaciones Exteriores, *Guía de Procedimientos de Protección Consular*, 2013. Consultado el 24 de abril de 2017 en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/109345/Gu_a_de_Procedimientos_de_Proteccion_Consular.pdf

⁷ Cámara de diputados, Artículo 1 bis, Fracción XVI, Ley del Servicio Exterior Mexicano, Texto del 1 de junio de 2016. Consultado el 26 de abril de 2017 en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/96_010616.pdf

⁸ Idem

funciones en este sentido son muy limitadas y se restringen a la atención de intereses particulares dentro de su circunscripción.⁹

Las medidas de protección consultar del Estado Mexicano tienen los objetivos de promover el respeto a los derechos de las personas, incluyendo garantías como el debido proceso; evitar daños y perjuicios a las personas y/o sus intereses; vigilar que no se cometan injusticias o arbitrariedades de parte de autoridades extranjeras; y combatir actos de discriminación por razones de nacionalidad, raza, sexo, religión.¹⁰

Ante el interés de velar por los intereses y el bienestar de la población mexicana en el exterior, independientemente de estatus migratorio, el personal consular tiene el mandato de brindar ayuda y asistencia a los connacionales, así como orientación legal y sobre procesos legales, y adoptar medidas para asegurar su adecuada representación ante las autoridades locales.¹¹ Entre las tareas de protección se contempla aquella de ayudar en la repatriación segura a territorio nacional de menores de edad, enfermos y personas vulnerables.

México, además de ser un Estado parte de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, cuenta con un marco jurídico interno que regulan diversos aspectos relacionados con la protección consular, así como las labores de Cancillería y del Servicio Exterior Mexicano al respecto. Entre los principales ordenamientos se inscriben la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF); la Ley del Servicio Exterior Mexicano (LSEM); el Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano (RLSEM); y el Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal estipula que una de las funciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores es “dirigir el servicio exterior en sus aspectos diplomático y consular en los términos de la Ley del Servicio Exterior Mexicano y, por conducto de los agentes del mismo servicio, velar en el extranjero por el buen nombre de México; impartir protección a los mexicanos; cobrar derechos consulares y otros impuestos; ejercer funciones notariales, de Registro Civil, de auxilio judicial y las demás funciones federales que señalan las Leyes, y adquirir, administrar y conservar las propiedades de la Nación en el extranjero” (fracción II del artículo 28).¹²

Es conveniente agregar que la Ley del Servicio Exterior Mexicano (LSEM), publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1994, señala que el Servicio Exterior Mexicano es “el cuerpo permanente de funcionarios del Estado, encargado específicamente de representarlo en el extranjero y responsable de ejecutar la política exterior de México, de conformidad con los principios normativos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. De acuerdo con esta normativa, el Servicio Exterior Mexicano depende del Poder Ejecutivo

⁹ Víctor M. Sánchez (coord.), *Op. Cit.*, p.169

¹⁰ *Secretaría de Relaciones Exteriores*, Asistencia y protección consular, *Op. Cit.*

¹¹ *Ídem.*

¹² La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976. Cámara de Diputados, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, s. l. s. f. Consultada el 24 de abril de 2017 en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_191216.pdf

Federal, mientras que la Secretaría de Relaciones Exteriores es la responsable de su dirección y administración.¹³

El artículo 2 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano menciona que a este cuerpo le corresponde “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”.¹⁴ Otras de sus responsabilidades son las siguientes: promover y salvaguardar los intereses nacionales ante los Estados extranjeros y los organismos y rEEUUniones internacionales; mantener y fomentar las relaciones con los miembros de la comunidad internacional e intervenir en todos aquellos que sean competencia del Estado; intervenir en la celebración de tratados y cuidar el cumplimiento de éstos; velar por el prestigio del país en el exterior; participar en todo esfuerzo regional o mundial que tienda al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, al mejoramiento de las relaciones entre los Estados y a promover y preservar un orden internacional justo y equitativo; promover el conocimiento de la cultura nacional en el exterior y ampliar la presencia de México en el mundo; recabar la información que pueda ser de interés para México, y difundir en el exterior información que contribuya a un mejor conocimiento de la realidad nacional; coadyuvar a la mejor inserción económica de México en el mundo; entre otras de carácter administrativo y presupuestal.¹⁵

Cabe destacar que el artículo 65 del Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano (RLSEM), publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de agosto de 2002, indica que “es obligación prioritaria de los miembros del Servicio Exterior proteger los intereses de los mexicanos en el extranjero”,¹⁶ ante lo que añade que 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.¹⁷ Al mismo tiempo, esta disposición señala que la asistencia consular se impartirá cuando se requiera atender y asesorar a mexicanos en sus relaciones con las autoridades extranjeras.

Dentro de su estructura, la Secretaría de Relaciones Exteriores tiene bajo su adscripción a la Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior (DGPME), la cual es la oficina encargada de coordinar las acciones de la red de representaciones de México en el mundo en materia de asistencia y protección consular, por lo que colabora con otras instancias de la Cancillería, del gobierno federal y de los gobiernos estatales con la finalidad de cumplir con la obligación del Estado mexicano de garantizar los derechos y la integridad de las personas mexicanas que se encuentran en terceros Estados. Al exterior, esta área cuenta con el apoyo de

¹³ *Ley del Servicio Exterior Mexicano*, Op. Cit. Consultado el 24 de abril de 2017 en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/96_010616.pdf

¹⁴ *Ídem*.

¹⁵ *Ídem*.

¹⁶ Cámara de Diputados, *Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano*, s. l. s. f. Consultado el 24 de abril de 2017 en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LSEM_220816.pdf

¹⁷ La Guía de Procedimientos de Protección Consular define a la “protección diplomática” como “la respuesta de un Estado, al más alto nivel, a la vulneración de los derechos de sus nacionales cuando han sufrido un perjuicio por la realización de un hecho internacionalmente ilícito y no han podido obtener satisfacción (reparación) por los canales ordinarios. Se ejerce directamente ante el gobierno del Estado de residencia por medio de acciones diplomáticas y de la acción judicial internacional”. Secretaría de Relaciones Exteriores, *Guía de...*

personal del Servicio Exterior Mexicano y del personal local asignado en los Consulados y las Embajadas de México con la finalidad de llevar a cabo las labores de protección en el extranjero.¹⁸

De acuerdo con el Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores a la Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior le corresponden, a grandes rasgos, supervisar el desarrollo de dicha protección; dictar los lineamientos y directrices de los programas y acciones tendientes a garantizar la protección de los derechos humanos y otras garantías de los mexicanos en el exterior; revisar y aprobar los programas que deban ser preparados por las representaciones de México en el exterior, así como supervisar su desarrollo y cumplimiento; atender, en coordinación con las demás unidades administrativas de la Secretaría, los casos de violación de los derechos humanos y otras garantías de los mexicanos en el exterior o respecto al incumplimiento de tratados o de convenios internacionales que deriven en perjuicio de nacionales mexicanos; y diseñar y establecer políticas de protección preventiva que tengan como objetivo la disseminación de información útil para la salvaguarda de los derechos humanos y otras garantías de los mexicanos en el Exterior; entre otras competencias.¹⁹

Es conveniente mencionar que México ha suscrito las siguientes convenciones consulares: la Convención Consular y su Protocolo entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Panamá (1928); la Convención Consular entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América (1942); la Convención Consular entre los Estados Unidos Mexicanos y el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte (1954); la Convención Consular entre los Estados Unidos Mexicanos y la República Popular de Bulgaria (1984); la Convención Consular entre los Estados Unidos Mexicanos y la República Popular de Polonia (1985); la Convención Consular entre los Estados Unidos Mexicanos y la República Popular de China (1986); el Convenio Consular entre los Estados Unidos Mexicanos y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas - Federación de Rusia (1978); y el Acuerdo que modifica la Convención Consular entre los Estados Unidos Mexicanos y el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte del 20 de marzo de 1954 (1981).²⁰

Breve historia de la Protección Consular de México en el mundo

El primer antecedente de servicios consulares en el México independiente fue creado con el Decreto 726 del 31 de octubre de 1829 sobre legaciones ordinarias y extraordinarias y consulados en países extranjeros,²¹ considerado como la primera Ley del Servicio Exterior Mexicano y la cual establecía las obligaciones de los agentes consulares entre las que destacaban el velar por los intereses comerciales de México y “componer amigablemente las diferencias que se susciten entre

¹⁸ Consulado de Carrera de México en Eagle Pass, *Protección a mexicanos en el exterior*, s. l. s. f. Consultado el 24 de abril de 2017 en: <https://consulmex.sre.gob.mx/eaglepass/index.php/proteccion>

¹⁹ El Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 2009 y su última reforma fue publicada en dicho órgano de difusión el 30 de septiembre de 2013. Secretaría de Relaciones Exteriores, *Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores*, s. l. s. f. Consultado el 24 de abril de 2017 en: <http://sre.gob.mx/cancilleria/reglamento-interno>

²⁰ Secretaría de Relaciones Exteriores, *Búsqueda de Tratados*, abril de 2017. Consultado el 25 de abril de 2017 en: http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/consulta_nva.php

²¹ Acervo Histórico de la SRE, Decreto del gobierno en uso de sus facultades extraordinarias sobre las legaciones ordinarias y extraordinarias y consulados en países extranjeros, Número 726 (electrónico), octubre 31, 1829. Consultado el 25 de abril de 2017 en http://200.33.161.55/ley_sem/ley_del_sem_1829.pdf

los mexicanos y los súbditos de la nación de su residencia.”²² Posteriormente, en 1834 se publicó el Reglamento del Cuerpo Consular Mexicano para establecer la diferenciación entre Consulados Generales, Consulados Particulares y Vice-consulados, así como las responsabilidades de los agentes consulares, que seguirían siendo el comercio y componer las diferencias de los nacionales mexicanos con los Estados receptores.²³

Las actividades consulares de protección a los connacionales comenzaron a realizarse históricamente tras la firma de las Disposiciones del Tratado Guadalupe-Hidalgo de 1848 entre México y Estados Unidos. La búsqueda del respeto a los derechos adquiridos en el Tratado por los nacionales mexicanos que habían decidido continuar radicando en los territorios anexados llevó a que la labor consular de México en estos territorios fuera de suma importancia. El Tratado Guadalupe-Hidalgo en sus artículos VIII y IX daba protección a las propiedades de mexicanos en los territorios cedidos y la posibilidad de adquirir la ciudadanía estadounidense. Sin embargo, en la práctica los connacionales sufrieron hostilidades por las nuevas oleadas de emigración que se concentraron sobre todo en el estado de California tras el descubrimiento de yacimientos importantes de oro. El gobierno mexicano envió Comisionados a California, Nuevo México y Texas para convencer a aquellos mexicanos que continuaban radicando para regresar al país, sin embargo, las nuevas autoridades de los territorios obstaculizaban sus tareas.²⁴

Para 1882, Estados Unidos comenzó a dictar leyes de restricción contra la migración, especialmente contra la inmigración de origen chino, por lo que muchos mexicanos comenzaron a migrar con la intención de trabajar en las pujantes industrias agrícola, ferrocarrilera y minera estadounidenses de la época. A raíz de ello, los Cónsules mexicanos en los Estados del suroeste estadounidense daban cuenta de una serie abusos que se cometían contra los trabajadores y la inequidad con la que eran contratados. De esta forma, el gobierno mexicano tomó la iniciativa de cambiar el objetivo de la asistencia consular, de ser meramente de protección a intereses comerciales a iniciar una labor de protección real a los individuos. En 1888, se publicó la Ley Reglamentaria del Cuerpo Diplomático Mexicano, que estableció como regla general que los Jefes de Misión debían “...proteger a los mexicanos que residan en el país en que están acreditados...”²⁵ y de esta forma nacía la responsabilidad del Estado mexicano para proteger a sus connacionales en el exterior. Ya entrado el Siglo XX, la Primera Guerra Mundial (1914-1917) incrementó los flujos migratorios de mexicanos a Estados Unidos ante la necesidad de mano de obra y pese a que en 1917 la migración fue restringida, se contaba con un programa de trabajadores temporales con más de 80 mil mexicanos.²⁶

La creación de la Patrulla Fronteriza en 1924 dio inicio a una importante oleada de aprehensiones de personas que habían llegado a Estados Unidos de forma indocumentada, llegando a 30 mil en

²² Ídem

²³ Acervo Histórico de la SRE, Reglamento del Cuerpo Consular Mexicano, Departamento del Exterior, 12 de febrero de 1834 (electrónico), Consultado el 25 de abril de 2017 en http://200.33.161.55/ley_sem/ley_del_sem_1834.pdf

²⁴ José Luis Soberanes/Juan Manuel Vega, Tratado Guadalupe Hidalgo de 1848, *FMM Educación*, Argentina, p. 25. Consultado el 26 de abril de 2017 en http://www.fmmeduacion.com.ar/Historia/Documentoshist/1848Tratado_GuadalupeHidalgo.pdf

²⁵ Acervo Histórico de la SRE, Ley Reglamentaria del Cuerpo Diplomático Mexicano, 4 de mayo de 1888 (electrónico). Consultado el 25 de abril de 2017 en http://200.33.161.55/ley_sem/ley_del_sem_1888.pdf artículo 57

²⁶ Secretaría de Relaciones Exteriores, Historia de la Protección Consular, Consulado de México en Laredo, 2017. Consultado el 25 de abril de 2017 en <https://consulmex.sre.gob.mx/laredo/index.php/proteccion/historia>

1929, año en que la entrada indocumentada se convirtió en un delito menor. En 1930, el censo estadounidense reportó en el país un número de 1.4 millones de personas de origen mexicano. Para este año, se dio inicio a una serie de procedimientos encaminados a la protección de los connacionales en Estados Unidos. De acuerdo con información de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en 1931 se creó la Consejería Jurídica de la Embajada en Washington, D.C. para dictar las normas de protección a mexicanos en el país y en 1932 se creó el Visitador General de Consulados.²⁷

En 1942 se firmó la Convención Consular entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América para "... definir las obligaciones; derecho, privilegios, exenciones e inmunidades de los Funcionarios Consulares de cada país en el territorio del otro...".²⁸ La firma de este fue importante por la gran cantidad de trabajadores mexicanos que arribaron a Estados Unidos con el inicio de la Segunda Guerra Mundial, y sobre todo con el ímpetu de los programas de trabajadores temporales conocidos como Programa Braceros, vigentes hasta 1964. Este flujo de trabajadores generó la necesidad de que las oficinas consulares procuraran la vigilancia de los derechos de los empleados, generando la implementación de Inspectores Consulares para supervisar sus condiciones.²⁹ Por otro lado, las funciones consulares también se encargaron de dar seguimiento a aquellos mexicanos que continuaban llegando a Estados Unidos de forma irregular. En 1954, el número de mexicanos detenidos por entrada indocumentada llegó a un millón. Para 1968, México y Estados Unidos decidieron llevar a cabo consultas para frenar la migración irregular.

En 1972 fue creada la Comisión Intersecretarial para el Estudio de los Problemas Derivados de la Corriente Migratoria a los EEUU que tuvo como tarea principal generar estudios para dar mejor comprensión a la migración irregular y ofrecer soluciones.³⁰ Durante esa década, Estados Unidos implementó nuevas medidas de seguridad a lo largo de la frontera para la detención de migrantes irregulares, y sobre todo aumentó sus programas de deportación, lo que obligó a la Secretaría de Relaciones Exteriores a incrementar las labores de protección, estableciendo guardias de 24 horas y fortalecer a los Agentes Consulares.³¹

Con el fin de unificar los criterios de Protección, en la década de 1980 la Secretaría de Relaciones Exteriores formó la Dirección General de Protección que tuvo como labor sistematizar las labores de Protección a los connacionales. Como objetivo se plantearon la mejora de la infraestructura y recursos humanos y materiales de los consulados para implementar los servicios, además de nombrar Cancilleres de Protección en los ya 40 consulados existentes. Posteriormente, la enmienda Simpson-Rodino de 1986 regularizó a miles de trabajadores mexicanos irregulares por lo que la asesoría de la Red Consular fue de suma importancia para los connacionales. A partir de la década de 1990, las funciones de Protección han sido parte de la relación bilateral por la importancia que adquirió por los grandes flujos de migración durante el final del Siglo XX. En este

²⁷ *Ídem.*

²⁸ Orden Jurídico, Convención Consular entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América, Tratados, s/f. Consultado el 25 de abril de 2017 en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2012/CDTratados/pdf/B59.pdf>

²⁹ Secretaría de Relaciones Exteriores, Historia de la Protección Consular, Op. Cit.

³⁰ Jorge A. Bustamante, Emigración Indocumentada a los Estados Unidos, Colegio de México, 1976, Consultado el 25 de abril de 2017 en <http://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/download/796/786>

³¹ Secretaría de Relaciones Exteriores, Historia de la Protección Consular, Op. Cit.

sentido, se suscribió una gran cantidad de documentos que fueron dando forma al marco jurídico de Protección entre ambos países, sobre todo memorandos de entendimiento para repatriaciones, mecanismos de revisión de violaciones a derechos humanos, contra el crimen organizado, contra el tráfico de migrantes y foros de consulta.

La década de 2000 se dio un crecimiento en los servicios consulares proporcionados por la Red Consular de México en Estados Unidos a mexicanos, que para 2008 alcanzaban 12 millones y una atención de más de 118 mil casos al año en los diferentes ámbitos de Protección.³² Para 2011, México contaba ya con 73 embajadas y 67 consulados en el mundo, de ellos 50 en Estados Unidos, principal receptor de los programas de protección consular de la Secretaría de Relaciones Exteriores, pues al menos la mitad de los recursos presupuestarios de la Cancillería son dirigidos a la Red Consular de México en ese país.³³

Como menciona el Embajador Daniel Hernández Joseph, el Derecho Internacional dota de un marco jurídico que puede aprovecharse para defender los intereses de los nacionales mexicanos en el exterior, sin importar su condición jurídica, aunque en esta defensa es necesario un cuidadoso respeto a la soberanía de los Estados receptores.³⁴

Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 en materia de protección de los mexicanos en el exterior

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 establece dentro de la Meta Nacional V. titulada “México con responsabilidad nacional” los siguientes cuatro objetivos concretos: 1) Ampliar y fortalecer la presencia de México en el mundo; 2) Promover el valor de México en el mundo mediante la difusión económica, turística y cultural; 3) Reafirmar el compromiso del país con el libre comercio, la movilidad de capitales y la integración productiva; y 4) Velar por los intereses de los mexicanos en el extranjero y proteger los derechos de los extranjeros en el territorio nacional.³⁵

Es conveniente mencionar que el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, tras identificar como un objetivo de la política exterior el relativo a garantizar los intereses de los mexicanos en el extranjero y proteger los derechos de los extranjeros en el territorio nacional, reconoce que dicha meta requiere tanto de labores en materia de documentación e información como de la protección de los mexicanos que se encuentran en otros países, la atención de sus necesidades a través de servicios consulares eficaces y la promoción de su vinculación con sus lugares de origen para favorecer el desarrollo personal y el respeto pleno de los derechos de nuestros connacionales.³⁶

³² Daniel Hernández Joseph, “La Protección Consular: Eje de nuestra política exterior”, *Crónica*, México, 12 de octubre de 2009. Consultado el 25 de abril de 2017 en <http://www.cronica.com.mx/notas/2009/462651.html>

³³ Jorge A. Schiavon y Nuty Cárdenas Alaminos, “Las buenas prácticas de México en materia de protección consular”, *Documento de Trabajo del CIDE*, Número 250, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, noviembre de 2014, p.49. Consultado el 26 de abril de 2017 en: <http://repositorio-digital.cide.edu/bitstream/handle/11651/1432/153368.pdf?sequence=4>

³⁴ Daniel Hernández Joseph, Op. Cit.

³⁵ Gobierno de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, s. l. s. f. Consultado el 24 de marzo de 2017 en: <http://pnd.gob.mx/wp-content/uploads/2013/05/PND.pdf>

³⁶ *Idem*.

En su diagnóstico sobre el contexto y las necesidades en materia de protección de los mexicanos en el exterior, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 toma en consideración que en ese entonces 11.8 millones de mexicanos vivían en Estados Unidos, así como otros elementos relacionados con la frágil vinculación entre los mexicanos en el extranjero y sus poblaciones de origen; el endurecimiento de las políticas migratorias en Estados Unidos; la falta de infraestructura en los puntos fronterizos y la ausencia de capacidades tecnológicas para el registro y control de migrantes y mercancías; la capacidad insuficiente e ineficiente de los controles fronterizos; y el incremento de las repatriaciones de connacionales.³⁷

En términos generales, el Plan Nacional de Desarrollo hacía énfasis en que era necesario mejorar la provisión de servicios de documentación para fortalecer el papel de la asistencia y protección a fin de salvaguardar los derechos de los mexicanos e integrar una perspectiva de género, debido a que cerca del 46% de los migrantes en Estados Unidos son mujeres.³⁸

Dentro del objetivo 4, relativo a “velar por los intereses de los mexicanos en el extranjero y proteger los derechos de los extranjeros en el territorio nacional”, el documento antes mencionado establece que la estrategia central es “ofrecer asistencia y protección consular a todos aquellos mexicanos que lo requieran” mediante las siguientes líneas de acción: a) Velar por el cabal respeto de los derechos de los mexicanos, dondequiera que se encuentren; b) Promover una mejor inserción de connacionales en sus comunidades y contribuir al mejoramiento de su calidad de vida; c) desarrollar proyectos a nivel comunitario en áreas como educación, salud, cultura y negocios; d) fortalecer la relación estrecha con las comunidades de origen mexicano, y promover una mejor vinculación de los migrantes con sus comunidades de origen y sus familias; e) facilitar el libre tránsito de los mexicanos en el exterior; f) fomentar una mayor vinculación entre las comunidades mexicanas en el extranjero con sus poblaciones de origen y sus familias; g) apoyar al sector empresarial en sus intercambios y actividades internacionales; h) construir acuerdos y convenios de cooperación, a fin de actuar en coordinación con países expulsores de migrantes, como Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, y así brindar una atención integral al fenómeno migratorio; i) impulsar una posición común y presentar iniciativas conjuntas sobre los retos en materia de migración en los foros internacionales pertinentes; j) activar una estrategia de promoción y empoderamiento de los migrantes mexicanos, a través de los consulados de México en Estados Unidos.³⁹

La atención de la Red Consular de México en el mundo

México ha sido líder en la planeación y ejecución de programas de Protección Consular en el mundo.⁴⁰ Esto se ha dado debido a la gran necesidad de dar atención a la importante diáspora mexicana en Estados Unidos con una gran inversión en estos programas y convirtiéndose en una prioridad para la política exterior de México. La Red Consular tiene diversos objetivos en virtud de los alcances de sus competencias sobre todo en la salvaguarda de los derechos de los connacionales ante autoridades locales en el marco de las leyes y reglamentos del Estado

³⁷ *Ídem.*

³⁸ *Ídem.*

³⁹ *Ídem.*

⁴⁰ Jorge A. Schiavon y Nuty Cárdenas Alaminos, Op. Cit., p. 55

receptor. En este sentido, se atienden miles de casos a lo largo del mundo en materia de protección, la Tabla 1 muestra aquellos reportados con base en los Informes de Gobierno del Ejecutivo Federal:

CASOS DE PROTECCIÓN ATENDIDOS EN LA RED CONSULAR DE MÉXICO EN EL MUNDO					
Concepto	Periodos				
	Septiembre de 2012 a julio de 2013	Septiembre de 2013 a julio de 2014	Septiembre de 2014 a julio 2015 ^{p/}	Septiembre de 2015 a julio de 2016 ^{p/}	Diciembre de 2012 a julio 2016 ^{p/}
Protección y asistencia consular a mexicanos en el exterior (Total de casos) ⁻ * ^{p/} : se refiere a la atención de asuntos de asesoría, asistencia legal y repatriación.	167,898	162,265	152,239	169,476	652,994 (100%)
Estados Unidos de América	164,002	157,733	148,636	165,612	637,252 (97.6%)
Resto del mundo	3,896	4,532	3,603	3,864	15,742 (2.4%)

* p/ Cifras Preliminares

Tabla 1: Elaboración propia con información de los Informes de Gobiernos, s. l. s. f. Consultado el 25 de abril de 2017 en: <http://www.presidencia.gob.mx/informe/>

Es conveniente señalar que el Tercer Informe de Gobierno menciona que el cambio de políticas y prioridades en los Programas de Repatriaciones Laterales (*Alien Transfer and Exit Program-ATEP*) implementados por el Gobierno de Estados Unidos repercutió en la disminución del número de casos de protección atendidos por la red consular de México en dicho país. Esta cifra fue de 148,636 casos, durante septiembre de 2014 a julio 2015, lo que representó un 12.5% menos en comparación con el mismo periodo de 2013-2014.

Mientras que la actuación de las Representaciones Consulares que se encuentran fuera de nuestro vecino del norte también registró una disminución de los casos atendidos en septiembre de 2013 a julio de 2014 en comparación con el mismo periodo de 2014-2015, es decir, de 4,532 a 3,603 casos. De acuerdo con este informe, este comportamiento fue un resultado del impacto de las políticas de protección preventiva, tal como la que se difunde en la Guía del Viajero.

Según el IV Informe de Gobierno 2015-2016, a través de la Red Diplomática Consular de México en el mundo, en lo que va de la presente administración, abarcando de diciembre de 2012 a julio de 2016, se atendieron 652,994 casos de protección y asistencia consular, lo que representó un incremento de 58.8%, es decir, 241,747 casos adicionales con respecto al mismo periodo de la administración anterior (diciembre de 2006 a julio de 2010).⁴¹

Este Informe también señala que de septiembre de 2015 a julio de 2016 se atendieron 169,476 casos de protección y asistencia consular en los ámbitos de derechos humanos, penal, migratorio, civil, laboral y administrativo, si bien no desglosa las cifras específicas por cada uno de estos rubros. De esta cifra total también se informó que 165,612 casos fueron reportados por la red consular de México en Estados Unidos y 3,864 en las representaciones de México que se ubican en el resto del mundo. Asimismo, añade que se brindó asistencia consular a 10,468 connacionales repatriados, de los cuales 754 se encontraban enfermos, 7,781 eran menores de edad y 1,933 fueron identificadas como personas en situación de vulnerabilidad.⁴²

A continuación, se presenta un resumen con las cifras y resultados que ofrecen los informes de labores elaborados por la Secretaría de Relaciones Exteriores en relación con los casos de protección y asistencia consular.

Cifras y resultados en relación con los casos de protección y asistencia consular contenidos en los Informes de Labores de SRE	
Primer Informe de Labores (2012-2013)	<ul style="list-style-type: none"> • Del 1 de diciembre de 2012 al 30 de junio de 2013 se atendieron 101,686 casos de protección y asistencia consular en los ámbitos de derechos humanos, penal, migratorio, civil, laboral y administrativo. Del total de los casos registrados hasta mayo de 2013, 99,434 casos fueron atendidos por la red consular de México en Estados Unidos y 2,252 en el resto del mundo. • Se apoyó y brindó asistencia consular a 12,984 connacionales repatriados, de los cuales 884 fueron personas enfermas; 9,641 fueron menores y 2,459 fueron personas vulnerables. • De manera complementaria, la Red Diplomática y Consular de México en el mundo brindó apoyo económico a 3,861 mexicanos que, por diversos motivos, se encontraron en situaciones de indigencia en el extranjero. • Se registraron un total de 2,633 casos de traslados de restos a territorio nacional y se aportó ayuda económica en 1,925 casos con la erogación de poco más de 37 millones de pesos.

⁴¹ Presidencia de la República, *Cuarto Informe de Gobierno 2015-2016*, s. l. s. f. Consultado el 25 de abril de 2017 en: <http://www.presidencia.gob.mx/cuartoinforme/>

⁴² *Idem.*

	<ul style="list-style-type: none"> • Bajo el Programa para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (Proigualdad), del 1 de enero al 30 de junio de 2013 se atendieron a 856 mujeres, niñas, niños y adultos mayores víctimas de maltrato; se repatriaron a 1,985 personas vulnerables; se dio asistencia a 23 connacionales víctimas de trata de personas y se brindó apoyo a 606 mujeres privadas de su libertad. • Las gestiones realizadas por las representaciones de México en el exterior obtuvieron resultados favorables en el 94.1% del total de casos de asistencia consular atendidos. Respecto a los casos de protección consular, 84.9% de ellos fueron concluidos de manera favorable.
<p>Segundo Informe de Labores (2013-2014)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Del 1 de septiembre de 2013 al 30 de junio de 2014 se atendieron 150,628 casos de protección y asistencia consular en los ámbitos antes mencionados. Del total de éstos, 146,459 fueron generados por la red consular de México en Estados Unidos y 4,169 en el resto del mundo. • Se brindó asistencia consular a 18,782 connacionales repatriados, de los cuales 1,058 fueron personas enfermas, 13,932 menores y 3,792 personas vulnerables. • Durante el periodo de este informe, la red consular de México en el mundo brindó apoyo económico a 3,275 mexicanos que, por diversos motivos, se encontraron en situaciones de indigencia en el extranjero. • Se registró un total de 4,071 casos de traslados de restos a territorio nacional y se aportó ayuda económica en 2,638 casos, erogándose poco más de 66 millones de pesos. • En el marco del Programa para la Igualdad entre Mujeres y Hombres del 1 de septiembre de 2013 al 30 de junio de 2014 se atendieron a 1,638 mujeres, niñas, niños y adultos mayores víctimas de maltrato. Se repatriaron a 2,918 personas vulnerables; se dio asistencia a 74 connacionales víctimas de trata de personas y se brindó apoyo a 1,155 mujeres privadas de su libertad. • Las gestiones realizadas por las representaciones de México en el exterior obtuvieron resultados favorables en 95% del total de casos de asistencia consular atendidos, mientras que con respecto a los casos de protección consular, 85% de ellos fueron concluidos favorablemente.
<p>Tercer Informe de Labores (2014-2015)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Entre el 1 de septiembre de 2014 al 31 de agosto de 2015 se atendieron 159,136 casos de protección y asistencia consular en los ámbitos de derechos humanos, penal,

	<p>migratorio, civil, laboral y administrativo. Hasta julio de 2015, 155,360 correspondieron a la red consular de México en Estados Unidos y 3,776 a las Representaciones de México en el resto del mundo.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se brindó asistencia consular a 12,637 personas connacionales repatriadas, de los cuales 952 eran personas enfermas, 8,631 eran menores de edad y 3,054 fueron personas en situación de vulnerabilidad. • Durante el periodo de este informe, se brindó apoyo económico a 3,065 personas mexicanas que se encontraron en situaciones de indigencia en el extranjero. • Se registraron 4,521 casos de traslados de restos humanos a territorio nacional, mientras que en 3,055 de éstos se ofreció una ayuda de tipo económico que sumó 65 millones de pesos. • En el marco del Programa para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, entre el 1 de septiembre de 2014 y el 31 de agosto de 2015 se atendieron a 2,834 personas víctimas de maltrato y se repatriaron a 3,054 personas en situación de vulnerabilidad. También se ofreció asistencia a 73 connacionales víctimas de trata de personas y se brindó apoyo a 1,706 mujeres privadas de su libertad.
<p>Cuarto Informe de Labores (2015-2017)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Entre el 1 de septiembre de 2015 al 31 de agosto de 2016 se atendieron 139,492 casos de protección y asistencia consular en los ámbitos mencionados. Del total de éstos y hasta mayo de 2016, 139,501 fueron reportados por la red consular de México en Estados Unidos y 2,991 por las demás representaciones de México en el resto del mundo. • Se brindó asistencia consular a 10,468 personas connacionales repatriadas, de las cuales 754 fueron personas enfermas, 7,781 menores de edad y 1,933 personas en situación de vulnerabilidad. • En el periodo que abarca el informe, la red consular brindó apoyo económico a 2,965 personas mexicanas que se encontraban en situaciones de indigencia en el extranjero. • Se registró un total de 3,806 casos de traslados de restos humanos a territorio nacional y se aportó ayuda económica en 2,389 casos, erogándose poco más de 54 millones de pesos. • En el marco del Programa para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (Proigualdad), entre el 1 de septiembre de 2015 y el 31 de mayo de 2016, se atendieron a 1,864 personas víctimas de maltrato; se repatriaron a 1,896 personas en

	situación de vulnerabilidad; se brindó asistencia a 180 connacionales víctimas de trata de personas y a 1,599 mujeres privadas de su libertad.
--	--

Tabla 2: Elaboración propia con información de los cuatro Informes de Labores de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Consultados el 26 de abril de 2017 en: <https://goo.gl/6xWBLg>, <https://goo.gl/r1Z0w3>, <https://goo.gl/axOgzk> y <https://goo.gl/v10w2T>

De acuerdo con las cifras preliminares, al 31 de julio del 2016, presentadas por el Cuarto Informe de Labores de la Secretaría de Relaciones Exteriores se registró un total de 109,096 casos, los cuales a su vez pueden comprender uno o varios actos de protección en materia civil, penal, administrativa, migratoria y de derechos humanos. De estos últimos, 106,523 correspondieron a las oficinas de la red consular en Estados Unidos, mientras que 2,573 estuvieron adscritos a aquellas que se encuentra fuera de dicho país de Norteamérica.

De la cifra total, el Cuarto Informe de Labores menciona que 92.35% de los casos de asistencia consular fueron resueltos favorablemente y, por otra parte, 80.4% de los casos relacionados con la protección consular también tuvieron una resolución favorable.

CONCEPTO	2011	2012	2013	2014	2015	2016 ^{p/}
PROTECCIÓN Y ASISTENCIA CONSULAR						
Total de casos de asistencia a mexicanos en el extranjero ^{1/}	144,847	181,479	187,018	160,904	185,046	109,096
Estados Unidos	139,392	177,136	183,012	156,208	180,934	106,523
Resto del mundo	5,455	4,343	4,006	4,696	4,112	2,573
% de casos de asistencia consular resueltos favorablemente	92.6%	94.2%	96.3%	94%	93.9%	92.3%
% de casos de protección consular resueltos favorablemente	72.5%	82.8%	88.5%	85.2%	83%	80.4%

* 1/ Un caso puede comprender uno o varios actos de protección en materia civil, penal, administrativa, migratoria y de derechos humanos.

** p/ Las cifras preliminares para los conceptos Protección y Asistencia Consular se reportan al 31 de julio de 2016.

Tabla 3: Información tomada del Cuarto Informe de Labores de la Secretaría de Relaciones Exteriores 2015-2016. Consultado el 26 de abril de 2017 en: http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/133535/Cuarto_Informe_de_Labores_2016_SRE.pdf

Es conveniente señalar que los Informes de Labores de la Secretaría de Relaciones Exteriores brindan información y datos sucintos de las acciones de protección consular fuera de Estados Unidos obtenidas por el Sistema Integral de Protección Consular (SIPC), a la par que dedican un apartado específico a los casos más sobresalientes que atendieron las misiones mexicanas en el extranjero, por ejemplo, el proceso criminal en contra de mexicanos sentenciados a la pena de muerte en Malasia. A continuación, se presenta un cuadro con las principales cifras en este rubro.

Casos atendidos por las representaciones mexicanas en el resto del mundo desglosados por materia de acuerdo con los Informes de Labores de SRE							
Informe / periodo de referencia	Derechos humanos	Penal	Migratorio	Laboral	Civil	Administrativo	Total
Primer Informe de Labores	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.
Segundo Informe de Labores 1 de septiembre de 2013 al 30 de junio de 2014	6	326	728	47	281	2,781	4,169
Tercer Informe de Labores 1 de septiembre de 2014 al 31 de julio de 2015	6	462	1,135	34	441	1,698	3,776
Cuarto Informe de Labores 1 de septiembre de 2015 al 31 de mayo de 2016	26	346	807	42	361	1,409	2,991

Tabla 4: Elaboración propia con información de los cuatro Informes de Labores de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Consultados el 26 de abril de 2017 en: <https://goo.gl/6xWBLg>, <https://goo.gl/r1Z0w3>, <https://goo.gl/axOgzk> y <https://goo.gl/v10w2T>

Es conveniente señalar que una auditoría presentada por la Auditoría Superior de la Federación (ASF), en su calidad de órgano técnico de fiscalización de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con respecto a las acciones de SRE de proteger los intereses y defensa de los derechos de los mexicanos en el extranjero, mediante la atención de casos de asistencia y

protección consular, refiere que, en 2015, dicha dependencia federal concluyó 49,191 casos de asistencia consular, una cantidad superior en 9.3% a la meta establecida de 45,000 casos. De éstos, 48,792 casos, equivalente a 99.2%, tuvieron una resolución favorable a los mexicanos y 399 casos (0.8%) fueron desfavorables.⁴³

Por otra parte, el informe de la Auditoría Superior de la Federación señala que, en 2015, la Cancillería mexicana finalizó 110,999 casos de protección consular, de los cuales 109,837, es decir 98.9%, se resolvieron favorablemente frente a 1,162 que fueron desfavorables debido, de acuerdo al documento, a factores ajenos a los funcionarios consulares, como el desconocimiento de las leyes vigentes por parte de nuestros connacionales. Asimismo, de la cifra de 109,837 casos concluidos de forma favorable, 72,792 casos, equivalente al 66.3%, correspondieron al ámbito migratorio.⁴⁴

En otros datos relevantes se informó que en dicho año la SER atendió las solicitudes de 1,471 de connacionales en el exterior en situación de maltrato; las peticiones de 3,380 connacionales para su repatriación; 2,010 casos de mexicanas privadas de su libertad en el exterior y realizó 3,629 visitas penitenciarias y a centros de detención migratoria.⁴⁵

El informe emitido por la Auditoría Superior de la Federación menciona que, en 2015, mediante el programa presupuestario E002 “Protección y asistencia consular”, la Secretaría de Relaciones Exteriores “erogó 340,694.7 miles de pesos, cifra superior en 39.5% al presupuesto autorizado de 244,294.7 miles de pesos y similar al presupuesto modificado, de 340,700.4 miles de pesos. De los recursos ejercidos, el 6.0% (20,517.2 miles de pesos) se destinó al pago de servicios personales, el 3.9% (13,235.5 miles de pesos) a gasto de operación del programa, el 41.3% (140,776.5 miles de pesos) a contratos y el 48.8% (166,106.7 miles de pesos) al programa de protección y 58.8 miles de pesos a servicios generales que no fueron representativos, cuyas proporciones de gasto ejercidas correspondieron a las autorizadas en el PEF [Presupuesto de Egresos de la Federación]”.⁴⁶

Este informe concluye que “en opinión de la ASF, la SRE protegió los derechos e intereses de los mexicanos en el exterior y atendió la problemática derivada de las necesidades de las personas de nacionalidad mexicana en asuntos de asistencia y protección consular, debido a que atendió el 100.0% de las solicitudes de connacionales en el extranjero”.⁴⁷

⁴³ Auditoría Superior de la Federación, *Secretaría de Relaciones Exteriores, Protección y Asistencia Consular, Auditoría de Desempeño: 15-0-05100-07-0033 33-GB*, s. l. s. f. Consultado el 26 de abril de 2017 en: http://informe.asf.gob.mx/Documentos/Auditorias/2015_0033_a.pdf

⁴⁴ *Ídem.*

⁴⁵ *Ídem.*

⁴⁶ *Ídem.*

⁴⁷ De acuerdo con el análisis presentado en febrero de 2017 por la Auditoría Superior de la Federación con respecto a la Cuenta Pública 2015, en ese año, el ejercicio del presupuesto de la SRE fue de 10,866,812.4 miles de pesos, cifra superior en 34.2% con relación al presupuesto aprobado de 8,100,492.3 miles de pesos. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Cuenta Pública 2015. Análisis del Ejercicio del Presupuesto de Egresos Relaciones Exteriores*, s. l. s. f. Consultado el 26 de abril de 2017 en: <http://cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2015/tomo/III/R05.03.AEPE.pdf>

Ámbitos de los Programas de Protección Consular de México

Las labores de Protección Consular que México ha emprendido en el extranjero en favor de sus connacionales ha ido evolucionando a lo largo de las décadas y se ha ido adaptando a las diferentes necesidades de la diáspora mexicana. Por ello, la Política Exterior ha tenido que ir generando una diversificación de sus actividades y sobre todo, la sistematización de las labores en programas y ámbitos de competencia que facultan a la Red Consular de México con el fin de dar una mejor atención.

La sistematización de las tareas de Protección se realiza por medio de la división de los procedimientos en 7 diferentes ámbitos: 1) Derechos humanos, 2) Migratorio, 3) Penal, 4) Administrativo, 5) Laboral, 6) Civil y 7) Temas particulares, los cuales a continuación se enlistan y describen.⁴⁸

- 1) *Derechos Humanos*: las oficinas consulares deben brindar orientación ante los casos de violación de los derechos humanos de los connacionales mexicanos en el extranjero, independientemente de su condición migratoria, y canalizar las respectivas denuncias de abusos u omisiones de las autoridades, en especial de la policía, la patrulla fronteriza u otras, que atentan contra su vida e integridad física, o bien que hayan sufrido discriminación, detenciones arbitrarias o que hayan enfrentaron procesos contrarios a la ley.⁴⁹
- 2) *Ámbito migratorio*: El ámbito migratorio es uno de los de mayor importancia por la cantidad de connacionales migrantes, sobre todo en Estados Unidos. En este ámbito, los Consulados tienen diferentes responsabilidades:
 - a. Orientación en casos de detención por autoridades migratorias: los consulados tienen como responsabilidad el ofrecer asesoría y orientación a los connacionales detenidos y en situación migratoria irregular, así como a sus familiares en lo relativo a su situación jurídica y administrativa. A la vez, los Consulados pueden establecer contacto entre los connacionales detenidos y sus familias, o tratar de ubicar a migrantes detenidos.
 - b. Repatriación de personas en situación de vulnerabilidad: los Consulados dan atención a las repatriaciones en casos de vulnerabilidad que son mujeres embarazadas, ancianos, enfermedad, discapacidad o menores no acompañados y todos aquellos que se encuentren en una situación de emergencia que vea afectada su integridad o ponga en peligro su vida.
 - c. Permisos humanitarios: los permisos humanitarios son exenciones de visa otorgadas por las autoridades migratorias estadounidenses en casos de urgencia médica, muerte de un familiar o requerimientos judiciales. Estos únicamente pueden ser otorgados a familiares en primer grado en caso de muerte o urgencia médica. Los Consulados ofrecen sus buenos oficios ante las autoridades migratorias para solicitar el ingreso temporal de un nacional mexicano que no cuente con visa.

⁴⁸ Secretaría de Relaciones Exteriores, *Guía de Procedimientos de Protección Consular*, Op.Cit.

⁴⁹ *Ídem*

Generalmente estos son negados cuando el solicitante cuenta con antecedentes penales.

3) Ámbito Penal:

- a. Orientación en casos de detención por autoridades: las oficinas consulares tienen la responsabilidad de que en caso de ser solicitado, expliquen la situación jurídica y administrativa de un connacional y vigilar que se respeten en todo momento sus derechos. Es importante mencionar que en casos de detención, las autoridades están obligadas a informar a un connacional sobre su derecho a notificar a su Consulado. Para este objetivo del ámbito penal, los Consulados pueden informar al connacional detenido sobre la posibilidad de que su caso sea tomado por un abogado consultor y por el Programa de Asistencia Jurídica a mexicanos a través de Asesorías Legales Externas, sin embargo, estas asesorías se realizan individualmente entre los connacionales y los despachos jurídicos.
- b. Asistencia jurídica a casos de pena capital: la posición de la política exterior mexicana ante la pena de muerte ha generado la aplicación de programas para asistir a los connacionales que se encuentran en una situación jurídica que pudiera conllevar a esta. A estos casos de alta visibilidad, se les da un puntual seguimiento por parte de los Consulados con el fin de contactar de forma inmediata al connacional detenido y verificar que cuente con una adecuada representación legal. En este sentido, se cuenta con el Programa de Asistencia Jurídica a Casos de Pena Capital para ofrecer asesoría profesional por parte de despachos jurídicos y abogados consultores a los connacionales.
- c. Envío de recursos económicos a personas encarceladas: los Consulados pueden asistir a familiares que deseen hacer llegar a sus familiares privados de la libertad algún recurso económico con el fin de que estos puedan obtener artículos en los centros de detención
- d. Traslado de Presos a Cárceles Mexicanas, el Tratado de Ejecución de Sentencias Penales (TESP): en 1976, México y Estados Unidos firmaron el Tratado sobre la Ejecución de Sentencias Penales que tiene como fin que aquellos nacionales mexicanos que se encuentren cumpliendo una sentencia en Estados Unidos pueda ser trasladado a una prisión mexicana. En este sentido, la SRE funge como intermediaria con las autoridades judiciales y penitenciarias entre ambos países para que el procedimiento pueda realizarse.

4) Ámbito Administrativo

- a. Búsqueda de connacionales: con el fin de apoyar a los familiares en la búsqueda de personas que se han extraviado y pudieran estar detenidas. Por medio de la constante comunicación con autoridades locales, los Consulados pueden localizar a un connacional que se encuentre en su Circunscripción o solicitar el apoyo a otro Consulado.
- b. Presunción de nacionalidad: los Funcionarios Consulares pueden facilitar una presunción de nacionalidad cuando un connacional ha extraviado todo documento que pueda comprobar su identidad a partir de una entrevista. La entrevista consular

se realiza de forma discrecional, sin embargo, se procura corroborar la identidad por medio de la localización de familiares o registros que puedan comprobar la nacionalidad. El uso de este documento tiene un uso limitado solo a proveer de un documento de identidad para ingresar al país.

- c. Recuperación de valores y pertenencias de connacionales: en muchas ocasiones al momento de su repatriación, los connacionales no reciben las pertenencias o valores con los que fueron detenidos, esto sucede en general por razones logísticas de la autoridad migratoria. En este sentido, los Consulados, a solicitud de los connacionales, pueden ubicar sus valores y pertenencias con el fin de ser enviados a México. La recuperación está sujeta a las disposiciones y protocolos establecidos por la propia autoridad que realizó la detención y en ocasiones tiene periodos limitados para ello.
- d. Identificación de restos de connacionales: los familiares de los connacionales pueden recibir asesoría para la identificación de restos cuando hay una persona fallecida. En general, la autoridad local informa al Consulado cuando se encuentra un cuerpo que pudiera ser un nacional mexicano y se presume ha fallecido en un accidente, en su intento por ingresar al país de forma indocumentado, en un centro de detención, o como parte de algún presunto incidente criminal. En estos casos, los Consulados procuran localizar a algún familiar para verificar si desean que el cuerpo sea trasladado a México. En estos casos, el manejo de los restos es responsabilidad de la autoridad local.
- e. Traslado de restos: Si los familiares de un connacional que ha fallecido en el extranjero desean que sus restos sean repatriados, el Consulado ofrecerá asesoría para los trámites y procedimientos necesarios para esto. En general, los gastos de traslado deben ser cubiertos por los familiares, con aquellas excepciones en las que estos comprueban una imposibilidad financiera, en estos casos los Consulados aportarán solo los gastos de traslado y embalsamiento o cremación. Estos apoyos se otorgan únicamente para la repatriación de restos.
- f. Repatriación de pacientes: si bien los Consulados son asumen los costos de recuperación o médicos de los pacientes en el extranjero, sí se puede realizar, a petición expresa de los familiares de un connacional, un traslado a México de quienes se encuentren en una condición crítica de salud. Los Consulados, con el apoyo de la Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior, las Delegaciones foráneas de la SRE y las autoridades locales, pueden realizar los procedimientos para la repatriación de una persona en condiciones críticas de salud para continuar su tratamiento médico en su lugar de origen.

5) Ámbito laboral:

- a. Orientación en casos de lesiones laborales: los Consulados tienen la responsabilidad de brindar orientación a aquellos connacionales mexicanos que hayan sufrido lesiones por motivos laborales y que tengan el interés de recurrir a un juicio para obtener indemnización.
- b. Orientación en casos de salarios no pagados: si los connacionales desean interponer una denuncia en contra de su empleador por falta de pago de salarios o por haber

recibido una cantidad menor de lo establecido por la ley, los Consulados pueden brindar asesoría de carácter informativo y en su caso, darles a conocer los elementos que deben presentar si desean entablar un juicio.⁵⁰

6) **Ámbito de acción en materia civil:**

- a. Menores de edad en custodia de autoridades extranjeras: los Consulados mexicanos en el exterior pueden brindar orientación en los casos en los que las autoridades extranjeras tengan la custodia temporal de un menor de nacionalidad mexicana que no esté acompañado de sus padres o de aquellas personas que posean su custodia legal. Al respecto, la Guía de Procedimientos de Protección Consular menciona que la intervención de los funcionarios consulares en este caso se dirige a vigilar los intereses de los menores y defender mediante el debido proceso los derechos de los padres y/o tutores a mantener la custodia de los menores, aun y cuando no se encuentren en posibilidad de solicitarlo físicamente.⁵¹
- b. Orientación sobre demandas civiles: los Consulados también pueden brindar orientación general y asesoría a los connacionales que pretendan interponer una demanda civil, por lo que se les otorga información relativa a los elementos que deben presentar, requisitos y los términos del proceso en casos de disputas de propiedad o patrimonio, incumplimiento de contratos, negligencia o daños, entre otros.
- c. Solicitud de pensiones alimenticias: los Funcionarios Consulares pueden intervenir en los procedimientos de solicitud de pensión alimenticia de los menores, con la condición de que los padres residan en países que tengan acuerdo de colaboración en recuperación de pensiones alimenticias con México
- d. Restitución de menores: los Consulados tienen responsabilidad para asesorar a aquellos nacionales mexicanos que deseen iniciar procedimientos de restitución de menores que han sido retenidos en el extranjero para regresar a sus lugares de origen y permitirles el contacto con sus familiares.

7) **Temas de interés particular:** la SRE, a través de la Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior, ha establecido procedimientos a seguir por la red consular de México a fin de brindar orientación a las víctimas de violencia doméstica o de violencia intrafamiliar, y a las víctimas de trata de personas, en especial a mujeres y niños.⁵²

El Programa de Asistencia Jurídica a Mexicanos a través de Asesorías Legales Externas en los Estados Unidos de América (PALE).

En 1988 y a la luz de fortalecer los servicios de asistencia y defensa jurídicas que son ofrecidos por la red de consulados mexicanos en Estados Unidos, siendo identificadas como labores prioritarias, se puso en marcha el Programa de Monitoreo Rápido de Ayuda a Mexicanos (MORAM), cuyos objetivos en ese entonces fueron “canalizar los casos sensibles de

⁵⁰ *Ídem.*

⁵¹ *Ídem.*

⁵² *Ídem.*

connacionales involucrados en procesos judiciales, así como consultas de asuntos complejos de carácter legal, a abogados especialistas en las distintas ramas del derecho estadounidense para asesorar, representar y defender los derechos e intereses de los mexicanos en el país vecino”.⁵³

Con la finalidad de responder a la creciente demanda de los servicios de asesoría legal y frente a la imposibilidad jurídica de asesorar y representar legalmente a los mexicanos en procesos judiciales de diversas materias (administrativa, de derechos humanos, familiar, penal, civil, laboral y migratorio) ante tribunales de Estados Unidos se institucionalizó en el 2000 el Programa de Asistencia Jurídica a Mexicanos a través de Asesorías Legales Externas en los Estados Unidos de América (PALE).⁵⁴

El Programa PALE tiene los siguientes objetivos: 1) Fortalecer los esquemas de asistencia jurídica que ofrece el Gobierno de México a mexicanos en Estados Unidos; 2) Proteger y procurar el respeto de los derechos fundamentales de los connacionales en dicho país; 3) Brindar a través de abogados, firmas legales y Organizaciones No Gubernamentales, asesoría y representación legal en distintas ramas del derecho estadounidense; y 4) determinar las condiciones y procedimientos para la correcta suscripción de los contratos de prestación de servicios profesionales con los abogados, firmas legales y las ONG en Estados Unidos, así como de la administración de los recursos que se radiquen en el marco del Programa.⁵⁵

El Programa de Asistencia Jurídica a Mexicanos a través de Asesorías Legales Externas en los Estados Unidos de América (PALE) se encuentra dirigido a los connacionales que solicitan los servicios de los profesionistas adheridos a esta iniciativa a fin de pedir asesoría o representación en: los casos de violación a derechos humanos; los procesos penales que supongan una defensoría deficiente; cuando existan violaciones a derechos laborales en casos individuales; los casos de sustracción de menores y violencia doméstica; los juicios migratorios en los que la defensoría suponga la regularización migratoria del connacional; y aquellos en los que exista posibilidad de logro una indemnización o beneficio económico para el connacional.⁵⁶

De acuerdo con el procedimiento establecido por la Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior, los funcionarios de la red consultar tienen la capacidad de referir a los abogados de PALE de la circunscripción de los Consulados los casos de connacionales que a su juicio requieran de su asistencia y reúnan los criterios.⁵⁷

De acuerdo con la Guía de Procedimientos de Protección Consular, los abogados de este Programa se reservan el derecho a analizar la viabilidad de las consultas planteadas y no están obligados a representar a connacionales en todos los casos. Asimismo, la contratación de un representante legal, incluidos los abogados consultores y del PALE, constituye un convenio entre

⁵³ Secretaría de Relaciones Exteriores, *Lineamientos para la operación del Programa de Asistencia Jurídica a mexicanos a través de Asesorías Legales Externas en los Estados Unidos de América*, s. l. s. f. Consultado el 25 de abril de 2017 en: <https://sre.gob.mx/images/stories/docnormateca/comeri/2014/lineamientospale.pdf>

⁵⁴ *Ídem.*

⁵⁵ *Ídem.*

⁵⁶ *Ídem.*

⁵⁷ *Ídem.*

particulares, siendo una cuestión ajena al Consulado y una responsabilidad exclusiva de las partes contratantes.⁵⁸

En relación con la operación del Programa, los Consulados no cubren los gastos del proceso legal fuera de los montos establecidos por el programa. Eventualmente, en las situaciones de probada indigencia se puede apoyar a connacionales por el monto establecido y por una sola ocasión.⁵⁹

De acuerdo con la Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior, entre junio de 2000 a junio de 2014, se atendieron más de 66,500 casos bajo el amparo de este Programa. En un balance general, dicha área señaló que con la implementación de dicha iniciativa se ha logrado mejorar la defensa de la causa jurídica de los beneficiarios del servicio, lo que se ha traducido en la defensa de los derechos humanos de mexicanos que han sido víctimas de agresiones por parte de autoridades de Estados Unidos; la liberación de personas que fueron procesadas en forma indebida y en gestiones exitosas para en juicios de patria potestad.⁶⁰

Otras de sus beneficios identificados radican en que se logra brindar una representación legal expedita y eficaz de los connacionales, siendo un servicio permanente ofrecido a un costo más bajo para el Gobierno de México que a su vez contribuye a fortalecer la presencia de la Cancillería mexicana, a través de las Representaciones Consulares, ante la comunidad mexicana.⁶¹

En relación con los resultados concretos del Programa PALE los informes de gobierno presentados no presentan cifras desglosadas o uniformes. El Primer Informe de Gobierno destaca que del 1 de diciembre de 2012 al 30 de junio de 2013, el número de bufetes jurídicos que participaron en el Programa fue de 253, mientras que en el mismo periodo del año anterior fue de 232. Se atendieron, de acuerdo al documento, 2,004 casos.⁶²

El Segundo Informe de Gobierno refiere que del 1 de septiembre de 2013 al 31 de julio de 2014, el número de bufetes jurídicos que participaron en el Programa PALE fue de 256, los cuales atendieron 4,350 casos.⁶³ Por otra parte, el Cuarto Informe de Gobierno sólo reporta que en el marco de este programa se atendieron 3,400 casos.⁶⁴

⁵⁸ *Ídem.*

⁵⁹ Es conveniente precisar que la Guía de Procedimientos de Protección Consular contiene un tabulador con los montos autorizados para el ejercicio de procedimientos de protección relacionados con la repatriación de personas vulnerables; la protección al migrante en situación de indigencia; la repatriación de cadáveres; y la ayudas a detenidos y presos mexicanos. Según este documento, los recursos de los programas de protección se destinan a otorgar ayudas que se clasifican en menores y mayores. Las primeras se pueden otorgar directamente por las representaciones y no requieren de la autorización de la Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior (DGPME), mientras que las ayudas mayores comprenden gastos superiores a los cinco mil dólares que deben ser autorizados por dicha área de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

⁶⁰ *Ídem.*

⁶¹ *Ídem.*

⁶² Presidencia de la República, *Primer Informe de Gobierno 2012-2013*, s. l. s. f. Consultado el 25 de abril de 2017 en: <http://www.presidencia.gob.mx/primerinforme/>

⁶³ Presidencia de la República, *Segundo Informe de Gobierno 2013-2014*, s. l. s. f. Consultado el 25 de abril de 2017 en: <http://www.presidencia.gob.mx/segundoinforme/>

⁶⁴ Presidencia de la República, *Cuarto Informe de Gobierno 2015-2016*, s. l. s. f. Consultado el 25 de abril de 2017 en: <http://www.presidencia.gob.mx/cuartoinforme/>

Cifras del Programa de Asistencia Jurídica a Mexicanos a través de Asesorías Legales Externas de acuerdo con los Informes de Labores de SRE		
Informe / Periodo de referencia	Número de bufetes que participaron en el marco del Programa	Casos atendidos
Primer Informe de Labores 2012-2013 1 de diciembre de 2012 al 30 de junio de 2013	253	1, 578
Segundo Informe de Labores 2013-2014 1 de septiembre de 2013 al 30 de junio de 2014	256	3,281
Tercer Informe de Labores 2014-2015 1 de diciembre de 2013 a noviembre 2014	257 (profesionales jurídicos) ⁶⁵	5,505
Cuarto Informe de Labores 2015-2016 1 de septiembre de 2015 al 31 de agosto de 2016	n. d. ⁶⁶	3,400

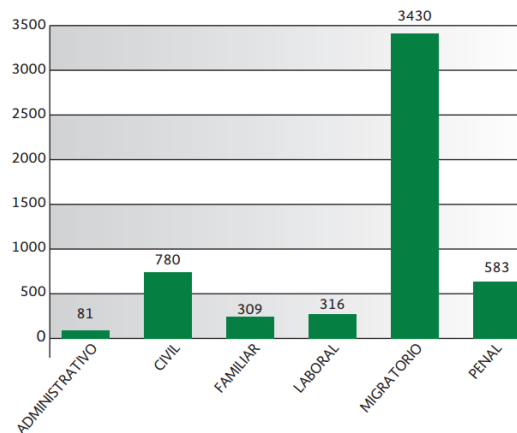
Tabla 5: Elaboración propia con información de los cuatro Informes de Labores de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Consultados el 26 de abril de 2017 en: http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/133535/Cuarto_Informe_de_Labores_2016_SRE.pdf

Es conveniente señalar que el Tercer Informe de Labores de la Cancillería mexicana brinda cifras desglosadas de los casos atendidos por materia del periodo del 1 de diciembre de 2013 al 30 de noviembre de 2014, a saber: 3,430 en materia migratoria; 780 en el ámbito civil; 583 en materia penal; 316 en cuestiones laborales; 309 en materia familiar; 81 en temas administrativos. De esta forma, la cifra total alcanzó los 5,499 casos.

⁶⁵ A la par de estas cifras, el Tercer Informe de Labores también agrega que durante septiembre, octubre y noviembre de 2014 se atendieron 1,427 casos con la participación de 257 profesionistas jurídicos. También agrega que con el objeto de garantizar la continuidad y efectividad del Programa, entre diciembre de 2014 y marzo de 2015, se rediseñó el procedimiento de contratación bajo una modalidad plurianual para el periodo 2015- 2018. En vista de esto, en 2015, los Consulados de México en Estados Unidos suscribieron 350 contratos en el marco del PALE 2015-2018. Secretaría de Relaciones Exteriores, *Tercer Informe de Labores 2014-2015*. Consultado el 26 de abril de 2017 en: http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/103258/Tercer_Informe_de_Labores_SRE_2015.pdf

⁶⁶ El Cuarto Informe de Labores 2015-2016 recuerda que derivado del rediseño del procedimiento de contratación bajo el PALE, en 2015, los Consulados de México en Estados Unidos realizaron la suscripción de 349 contratos con abogados, firmas legales y Organizaciones No Gubernamentales. Secretaría de Relaciones Exteriores, *Cuarto Informe de Labores 2015-2016*. Consultado el 26 de abril de 2017 en: http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/103258/Tercer_Informe_de_Labores_SRE_2015.pdf

EJERCICIO PALE 2013-2014



Nota: Las cifras en la gráfica PALE 2013-2014, corresponden al periodo del 1° de diciembre de 2013 al 30 de noviembre de 2014 debido al manejo financiero del programa.

Gráfico 1: Secretaría de Relaciones Exteriores, *Tercer Informe de Labores 2014-2015*. Consultado el 26 de abril de 2017 en: http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/103258/Tercer_Informe_de_Labores_SRE_2015.pdf

El Programa Técnico-Jurídico Especializado (Proteje) para mexicanos en el exterior

A partir de los altos flujos migratorios de la década de 2000 y el aumento en el número de deportaciones, la Secretaría de Relaciones Exteriores dio inicio a diferentes programas de asistencia legal colectiva para casos de abusos. El Programa Técnico-Jurídico Especializado está enfocado en demandas colectivas para casos de violaciones a los derechos de los connacionales. Los litigios pueden proceder en procesos laborales, civiles o migratorios y específicamente en casos de alta visibilidad, violaciones sistemáticas de derechos, casos en contra de leyes, o aquellos que busquen la indemnización colectiva en favor de los connacionales.

La Asistencia Jurídica para Casos de Pena Capital

Uno de los principales objetivos de la Red Consular es la protección de aquellos connacionales que se encuentran detenidos y sujetos a procesos que pudieran derivar en pena de muerte. En este sentido, el seguimiento a estos casos se ha vuelto de suma importancia a raíz de casos como el de México vs Estados Unidos ante la Corte Internacional de Justicia; el caso Avena, que marcó precedentes en el reconocimiento de violaciones al derecho consular, específicamente a la notificación consular, que pudiera derivar en una mala defensa a una persona detenida por un proceso que derive en pena capital.⁶⁷ Estos antecedentes generaron que la Secretaría de Relaciones Exteriores tuviera en cuenta la necesidad de identificar rápidamente a los connacionales en este tipo de situaciones con el fin de dar la mayor asistencia jurídica a sus casos y evitar que alcancen una sentencia, por ello el programa de Asistencia Jurídica para Casos de Pena Capital ofrece asesoría a los connacionales sentenciados y en procesos judiciales, con el fin

⁶⁷ Para mayor información puede consultar el documento "El Caso Avena: a diez años del fallo de la Corte Internacional de Justicia" del Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques en <http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/Avena.pdf>

de tratar de revertir la sentencia o en su caso disminuirla para no alcanzar la pena capital. De acuerdo a datos del Cuarto Informe de Labores de la Secretaría de Relaciones Exteriores 2015-2016, en ese periodo se atendieron 185 casos, de los cuales se logró que 32 connacionales evadieran la pena.

Consideraciones finales

El pasado 25 de abril, la Secretaría de Relaciones Exteriores puso en operación el portal de internet “Transparencia Protección” (<https://transparenciaproteccion.sre.gob.mx/>) en el cual se presenta información sobre la asignación específica de los \$1,070,049,035 M.N., aprobados por la Cámara de Diputados y por gestiones del Senado de la República, los cuales fueron otorgados de forma extraordinaria a la Cancillería en febrero de 2017 para el programa de atención de mexicanos en Estados Unidos a fin de impulsar las actividades de protección consular de los mexicanos en dicho país.⁶⁸

De acuerdo con la información publicada por el portal se destinaron los recursos extraordinarios a los siguientes rubros: 1) Recursos humanos: 320 contratos de prestación de servicios (186,999,926 pesos); 2) el Programa de Protección a Mexicanos (717,317,899 pesos); 3) Programas de Servicios Consulares (54,000,153 pesos); Programas de Protección al Patrimonio – Ventanillas de Asesoría Financiera (51,000,000 pesos); y 4) Apoyo a migrantes a través de las Delegaciones (60,731,057 pesos).⁶⁹

Las actividades previstas en el segundo rubro dedicado al Programa de Protección a Mexicanos se encuentran destinadas al fortalecimiento del Centro de Información y Asistencia a Mexicanos (CIAM) y de los Centros de Defensoría; del reforzamiento de la representación y orientación legal de las personas mexicanas en Estados Unidos y del Programa de Asesorías Legales Externas (PALE), así como a la implementación de campaña de avisos e información a los migrantes.⁷⁰

Cabe mencionar que los recursos asignados al rubro del Programas de Servicios Consulares tienen, entre sus líneas de acción, el fortalecimiento de la implementación de los consulados móviles y de la plantilla de personal para expedir un mayor número de documentos consulares, centrándose en la emisión de pasaportes, matrículas consulares y registros de nacimiento. Con ello se prevé acercar los servicios de la red consular a lugares alejados y con un alto número de connacionales. Otra medida prevista es fortalecer el *Call Center* de llamadas de documentación MEXITEL, un centro de llamadas para agendar citas para servicios consulares en los Consulados de México en Estados Unidos y Canadá que opera desde 2007.⁷¹

Por otra parte, la función de las Ventanillas de Asesoría Financiera, que operan en las oficinas consulares en Estados Unidos, es brindar información permanente y apoyo gratuito, además de

⁶⁸ Secretaría de Relaciones Exteriores, *La SRE publica el nuevo portal de transparencia sobre los recursos extraordinarios para la atención a mexicanos en EUA*, 25 de abril de 2017. Consultado el 27 de abril de 2017 en: <http://www.gob.mx/sre/prensa/la-sre-publica-el-nuevo-portal-de-transparencia-sobre-los-recursos-extraordinarios-para-la-atencion-a-mexicanos-en-eua>

⁶⁹ _____, *Recursos Extraordinarios para la atención a mexicanos en Estados Unidos*, México, s. f. Consultado el 27 de abril de 2017 en: <https://transparenciaproteccion.sre.gob.mx/presupuesto>

⁷⁰ *Ídem.*

⁷¹ *Ídem.*

asesorías individuales y talleres informativos grupales, sobre diversos servicios financieros con la finalidad de proteger el patrimonio y la economía familiar de los connacionales en el exterior.⁷²

La situación geográfica de México y Estados Unidos, aunada a las interacciones económicas y sociales, han generado la presencia de una diáspora mexicana de cerca de 33.7 millones de personas de origen mexicano en nuestro país vecino, la cual en opinión del Doctor Jorge A. Schiavon y de Nuty Cárdenas Alaminos, investigadores del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), se caracteriza por su nivel de vulnerabilidad al presentar los mayores índices de pobreza y menor nivel educativo, así como a la situación migratoria irregular en la que se encuentran aproximadamente seis millones de mexicanos.⁷³

En el contexto actual en el que la administración del Presidente Donald Trump ha tomado medidas para reducir la inmigración indocumentada, bajo la óptica de una ofensiva centrada en las detenciones y deportaciones masivas e incluso la eventual construcción de un muro entre la frontera de México y Estados Unidos, las acciones de protección y asistencia consular ejecutadas por el Estado Mexicano, siendo a su vez identificadas como prioridades fundamentales de la política exterior, adquiere una mayor visibilidad y una creciente exigencia por obtener resultados a favor de garantizar el bienestar y los derechos de la población mexicana frente a cualquier posible abuso de alguna autoridad estadounidense.

En este tenor de ideas y tras reconocer que la política exterior mexicana ha invertido considerables recursos materiales, financieros y humanos en programas de apoyo y defensa, siendo un ejemplo de buenas prácticas a nivel regional e internacional, Schiavon y Cárdenas formularon cinco recomendaciones. La primera radica en seleccionar correctamente al personal consular, al requerirse una vocación de servicio, y capacitarlo constantemente a fin de que sus conocimientos jurídicos, políticos, tecnológicos y de negociación se encuentren actualizados.⁷⁴

La siguiente recomendación es establecer vínculos y redes con actores locales relevantes, tales como organizaciones de la sociedad civil, academia, asociaciones de profesionistas y autoridades locales, para multiplicar las capacidades de protección. La tercera recomendación es construir una cultura de corresponsabilidad entre consulados y diáspora, tanto para mejorar las condiciones de vida de las comunidades en el exterior como fortalecer los lazos de éstas con sus comunidades de origen y con las autoridades mexicanas. La cuarta es profundizar la estrategia de comunicación social del trabajo consular mexicano para sensibilizar a los actores en México y en el exterior sobre la importancia de éste, no sólo en la lógica de la rendición de cuentas, sino abarcando los alcances y límites de la protección y la asistencia consular. Finalmente, los investigadores enfatizan la necesidad de contar con procedimientos y reglas claras, públicas y estandarizadas sobre los límites y las posibilidades en términos legales y financieros para ejercer dichas labores para evitar una mayor saturación del sistema consular mexicano.⁷⁵

⁷² Instituto de los Mexicanos en el Exterior, Ventanilla de Asesoría Financiera, 7 de marzo de 2017. Consultado el 27 de abril de 2017 en: <https://www.gob.mx/ime/acciones-y-programas/ventanilla-de-asesoria-financiera>

⁷³ Jorge A. Schiavon y Nuty Cárdenas Alaminos, Op. Cit.

⁷⁴ *Ídem.*

⁷⁵ *Ídem.*



La Protección Consular a mexicanos en el exterior continuará siendo una de las prioridades en la Política Exterior mexicana ante los nuevos escenarios de desafío que la diáspora ha encontrado en el mundo. El endurecimiento de políticas migratorias en EEUUropa y sobre todo en América del Norte, propician que haya cada vez una necesidad mayor demanda de atención consular, sobre todo en cuestiones migratorias. Como mencionan Schiavon y Cárdenas, la atención de personal consular capacitado es primordial en el sentido que de ello depende la confianza de los connacionales en acercarse a los servicios consulares.

Por otro lado, es igualmente necesario continuar las campañas de información sobre los servicios de la Red Consular, pues el desconocimiento tanto de los connacionales, de la sociedad mexicana e incluso en ocasiones, de algunas autoridades en México, sobre los servicios y actividades que pueden ofrecer los Consulados -como de los servicios que no pueden realizarse-, puede ser la diferencia para la pronta atención de las necesidades de un connacional en una situación de emergencia.



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
GILBERTO BOSQUES
ANÁLISIS E INVESTIGACIÓN

Coordinadora General
Adriana González Carrillo

Coordinación y edición del documento
Arturo Magaña Duplancher
Ana Margarita Martínez Mendoza

Investigación y elaboración del documento:
Gabriela Guerrero Valencia
Carlos M. Noricumbo Robles