

Los retos para la política exterior de México en la actual coyuntura. Cuadernos de Política Internacional, Secretaría de Relaciones Exteriores, Instituto Matías Romero, Nueva Época, núm. 11, XXX Aniversario, 2004, 372 pp.

Dentro de la agenda de la política exterior de México, la relación con Estados Unidos de América ocupa el rubro más importante y el tema migratorio tiene una dimensión prioritaria por parte de nuestro gobierno. Más allá de las contribuciones teóricas de los académicos dedicados a esta materia, resulta de una enorme utilidad escuchar las voces de quienes se encuentran representándonos en el exterior; sobre todo de aquéllos inmersos en la difícil tarea de proteger a nuestros nacionales en el vecino país del norte. Precisamente ese es el sentido de esta obra colectiva que recoge 11 ensayos finalistas del certamen de ensayo “César Sepúlveda” denominado “Los retos para la política exterior de México en la actual coyuntura”, convocado en el marco de la conmemoración del trigésimo aniversario del Instituto Matías Romero. Dicha iniciativa revistió un doble propósito: “reforzar los vínculos que unen a los miembros del Servicio Exterior Mexicano con su Academia Diplomática, e incentivar entre el personal de las ramas diplomático-consular y técnico-administrativa al análisis y reflexión sobre la política exterior de México”.

El contenido del libro si bien no presenta una división temática formal, incluye en primer lugar a nueve ensayos relacionados con cuestiones migratorias y los dos restantes sobre otros ámbitos de la política exterior de México. Con el fin de no apartarnos de la línea jurídico-internacional, en la presente reseña sólo nos referiremos a cinco ensayos que, dentro del gran tema migratorio, abordan la cuestión de las protecciones consular y diplomática en sus diversos aspectos.

El trabajo de Salvador Cicero, “La labor de protección a los mexicanos en Estados Unidos de América en el siglo XXI. Viejos retos y nuevas estrategias”, plantea interesantes consideraciones en torno a problemática a

que se enfrentan los migrantes mexicanos. Destaca el carácter localista del sistema jurídico-político estadounidense y como repercute negativamente en las labores consulares de protección. Tras describir los esfuerzos en materia de protección consular, tanto “activa” como “preventiva”, el autor señala que la separación de poderes y la distribución de competencias entre los ámbitos federal y estatal en Estados Unidos de América propicia que se ignore al derecho internacional. Otro grave inconveniente del sistema es la cuestión de la elección popular de los jueces y fiscales, ya que éstos en su afán por congraciarse con sus electores asumen posiciones duras y buscan conseguir mayores condenas. Muy interesante resulta el comentario de Salvador Cicero al explicar el desdén en Estados Unidos de América al derecho internacional en el sentido de que “ninguna facultad de derecho exige estudiar derecho internacional para graduar-se y ninguna jurisdicción lo exige para ejercer”.

Por su parte, Jorge Cicero Fernández nos presenta el ensayo: “La experiencia de México en las cortes Interamericana de Derechos Humanos e Internacional de Justicia. Evolución y desafíos”. En su análisis, Cicero celebra el que México haya dejado atrás su tradicional posición defensiva y que ahora aproveche las distintas opciones que ofrece la justicia internacional como medio de protección de sus nacionales en Estados Unidos de América. Así, refiere los asuntos llevados a la Corte Interamericana de Derechos Humanos y a la Corte Internacional de Justicia. En la primera de ellas se trata de las opiniones consultivas OC-16/99 y la OC-18/03, del 1 de octubre de 1999 y del 17 de septiembre del 2003, respectivamente. Por lo que toca a la Corte de La Haya, se trata del contencioso “Caso Avena y otros nacionales mexicanos (México c. Estados Unidos), resuelto el 31 de marzo del 2004. Las opiniones consultivas del tribunal interamericano son de suma importancia porque señalaron de manera precisa las violaciones de Estados Unidos de América en materia de notificación consular y respecto a los derechos de los trabajadores migratorios. En el primer caso, la CIDH llegó tan lejos como señalar que la notificación consular es un derecho humano y que la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares aún no siendo un tratado de derechos humanos contiene en su artículo 36 una disposición con ese carácter. Por cuanto a la segunda opinión consultiva, la CIDH señaló que independientemente de su condición migratoria, los trabajadores mexicanos tienen derecho a la igualdad jurídica y a la no discriminación laboral. En relación con el caso Avena, Cicero indica que tras haber recurrido a la

jurisdicción estadounidense, a gestiones diplomáticas y a la corte interamericana, México decidió demandar a Estados Unidos de América ante el máximo tribunal internacional. Asimismo, subraya que aunado a la experiencia de los casos anteriores, más los que de manera similar se presentaron en la CIJ, casos *Breard* y *LaGrand*, México tuvo bien sustentada la presentación de su litigio contra Estados Unidos de América. A manera de conclusión, el autor destaca que el fallo del caso *Avena* fue definitivo en la conmutación de la pena de muerte de dos connacionales, a saber: Osvaldo Torres Aguilera y Rafael Camargo Ojeda, ambos en Oklahoma, y que será muy útil en la defensa del resto de los mexicanos condenados a muerte en distintas entidades de Estados Unidos de América.

Hernán Ruiz Bravo nos presenta: “Retos en la defensa de los mexicanos con pena de muerte en Estados Unidos”. Comienza señalando que “La protección de los derechos humanos es un valor universal, así como una obligación individual y colectiva de los Estados”. Respecto al papel que pueden jugar los cónsules mexicanos en la defensa de los derechos de los mexicanos, estima que es necesario fortalecer su labor presentando a los abogados defensores las normas aplicables de tratados como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares. Además de éstos, Ruiz agrega las cartas de la ONU y la OEA, así como los tratados bilaterales de extradición y otros tratados relevantes de derechos humanos. En relación con la pena de muerte, el autor señala que la aplicación de ésta no ha demostrado que reduzca las tendencias criminales, y lamenta que ni la iglesia católica ni el derecho internacional se opongan frontalmente a ella. Al referirse a la actitud de Estados Unidos de América frente al derecho internacional, señala que lamentablemente sólo instrumenta algunos de sus principios, y cumple algunas de sus obligaciones.

“La trata de personas. Nuevo desafío en el manejo de las relaciones México-Estados Unidos” es el ensayo de Rafael Laveaga en el que analiza la problemática planteada por esta actividad ilícita que, según nos refiere, está adquiriendo características similares a las del narcotráfico, y cuyo combate constituye uno de los retos de nuestra política exterior hacia Estados Unidos de América. El concepto de trata de personas está contenido en el Protocolo de las Naciones Unidas para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños,

que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, conocido también como el Protocolo de Palermo sobre Trata de Personas. El problema que señala Laveaga es que en la legislación nacional no existe este delito como tal y las figuras que se aproximan son las de tráfico de indocumentados y de menores, contenidos en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, y corrupción de menores e incapaces, pornografía infantil y prostitución sexual de menores, trata de personas y lenocinio, así como tráfico de menores, contenidos en el Código Penal Federal. La dimensión internacional de esta cuestión radica en que además de ser un delito que se genera al interior de nuestro país, también implica a mexicanos en Estados Unidos de América.

Marcela Celorio nos presenta un interesante estudio que lleva por título: “Doble nacionalidad, doble ciudadanía. Error o acierto de la política exterior de México”. La comunidad mexicana en Estados Unidos de América ha recibido una especial atención desde el sexenio pasado por parte de nuestro gobierno y en tal virtud se han desarrollado una serie de políticas de acercamiento. Entre ellas, destaca la respuesta a la demanda de la comunidad mexicana de adquirir la nacionalidad estadounidense, sin dejar de ser mexicanos. Se trata de la reforma constitucional de 1998 que se inscribe dentro de la iniciativa “Nación Mexicana” relativa al reforzamiento de la protección consular y la defensa de los derechos de millones de mexicanos en el exterior, sobre todo en Estados Unidos de América. De acuerdo con la investigación de Celorio, se esperaba que al menos un millón de mexicanos se acogerían al beneficio de la no pérdida de la nacionalidad mexicana, y resulta que a casi siete años de distancia sólo 50,000 personas han realizado el trámite correspondiente. En relación con el tema del voto en el extranjero, la autora señala que se ha podido detectar, a través de encuestas realizadas por los consulados de México en Estados Unidos de América, que no se encuentra entre las cinco principales razones para obtener la doble nacionalidad. Por otra parte, ubica a la doble ciudadanía entre México y Estados como el resultado de lo que algunos analistas denominan como “transnacionalismo”, es decir algo que escapa del control de ambos gobiernos. Sin embargo, duda que este enfoque prevalezca después del 11 de septiembre al cambiar las prioridades del gobierno de Estados Unidos de América. Si bien Celorio considera un acierto la doble nacionalidad en tanto resultado de la globalización, reconoce que ha sido pobres sus efectos y que no se ha traduci-

do en una mayor participación política de los mexicanos en los lugares en que residen en el extranjero ni ha significado una mejor defensa de sus derechos. Además, por cuanto al punto de vista de la protección, indica que “los beneficiados por la reforma son únicamente los que residen legalmente en Estados Unidos de América”, quedando fuera los indocumentados, quienes “nunca se colocaron en el supuesto normativo de pérdida de nacionalidad y tampoco tienen posibilidad, de acuerdo con las leyes migratorias estadounidenses, de obtener la ciudadanía”.

CONSIDERACIONES PERSONALES

De la lectura y análisis de la obra reseñada, podemos concluir que el Servicio Exterior Mexicano no es necesariamente un rígido cuerpo burocrático sino que entre sus filas existen funcionarios capaces de presentar propuestas y soluciones derivadas del ejercicio de sus funciones. Asimismo, resulta gratificante que en sus propuestas se apoyen en el derecho internacional considerándolo como un instrumento valioso en la toma de decisiones y ejecución de la política exterior de México. En estos tiempos de grandes turbulencias políticas y de rechazo a las instituciones internacionales, la recurrencia al derecho internacional es un acierto que permite contar con mayores recursos en la consecución de los intereses nacionales. Este enfoque no debe verse como una vuelta al pasado en términos de regresar a las posiciones defensivas de nuestra política exterior, sino por el contrario, debe verse como una forma de insertarse en las nuevas corrientes jurídicas internacionales compartidas por muchos países. El que el certamen lleve por nombre “César Sepúlveda” honra a uno de los internacionalistas de mayor mérito en México y, sin duda, habrá sido un acicate para que los participantes aportaran su mejor esfuerzo. Asimismo, es muy significativo que el jurado calificador haya decidido, amén del nivel de los trabajos, que los primeros lugares correspondieran a los ensayos relativos al análisis de los diferentes aspectos de las protecciones diplomática y consular de los mexicanos en Estados Unidos de América. Ojalá que estas aportaciones no queden como un mero ejercicio intelectual sino que se traduzcan en acciones concretas en

esta materia y que sus autores estén en posición de aplicarlas a la práctica en beneficio de nuestros nacionales, especialmente los que se encuentran en Estados Unidos de América.

Juan Manuel PORTILLA GÓMEZ*

* Doctor en derecho internacional. Profesor en la Facultad de Estudios Superiores Acatlán de la UNAM.