

INTRODUCCIÓN

El cada vez más difundido fenómeno de la migración de trabajadores mexicanos que, sin documentos migratorios y sin contrato previo de trabajo, se dirigen actualmente a Estados Unidos de América, a pesar de la aprobación en ese país de la Ley Simpson-Rodino, hace aún más importante la labor de protección que ejerce el Estado mexicano en favor de sus nacionales.

En varias ocasiones, diversos estudiosos de este fenómeno migratorio han expresado la necesidad de reforzar esta labor de protección como medio para hacer valer los derechos humanos de los trabajadores indocumentados en territorio extranjero. Sin embargo, prácticamente ningún autor ha abundado sobre las implicaciones de esta labor ni sobre el esfuerzo que desde hace muchos años realiza el gobierno de México al respecto.

Analizar con mayor detalle la histórica y amplia labor de protección ejercida por México en favor de sus nacionales en el exterior ha sido precisamente uno de los motivos que llevaron a la elaboración de este trabajo. Otro de los motivos fue tratar de explicar lo que en la teoría y la práctica vigentes significa el ejercicio de la protección a nacionales en el exterior por parte del Estado.

El interesado en el tema encontrará que existe una escasa bibliografía especializada, redactada hace ya varios años por autores que compartían puntos de vista y circunstancias diferentes a las hoy vigentes. Por su parte, los manuales de Derecho Internacional Público más recientes, aunque se ocupan del tema, no siempre lo hacen con el mismo criterio, ni tampoco de una manera integral.

El presente trabajo tiene el propósito de reunir y analizar los elementos esenciales para entender las bases sobre las cuales descansa el ejercicio de la protección a nacionales en el exterior por parte del Estado. También busca presentar en forma sintética, pero con una visión global, lo que ha sido y es la práctica mexicana al respecto.

A lo largo del trabajo, se hace uso de la expresión "protección de nacionales en el exterior" porque se considera que abarca los diversos niveles de acción a los que actualmente pueden recurrir los Estados y que básicamente se refieren a la protección de tipo consular con sus diferentes categorías y a la protección estrictamente diplomática. Sin embargo, se trata de hacer patente que, a lo largo de la historia, el concepto de protección no tuvo siempre el mismo significado, ni su aplicación estuvo regida por las mismas normas que lo hacen en la actualidad.

El tema de la protección por parte del Estado, también puede ser tratado a partir de su contraparte, que es la responsabilidad internacional del Estado.

No obstante, como el propósito final de esta obra es analizar la actividad de protección que ha realizado y realiza el gobierno de México en favor de los trabajadores migratorios mexicanos en los Estados Unidos de América, se decidió partir básicamente del estudio del primer concepto, aunque también se hace un análisis del significado del segundo.

El libro ha sido dividido en dos partes. La primera, denominada MARCO TEÓRICO GENERAL, intenta reconstruir la evolución desde sus orígenes del concepto de protección a nacionales en el exterior por parte del Estado e intenta explicar su significado actual.

De los tres capítulos que componen esta parte, el primero está dirigido a quienes se interesan en el surgimiento de la protección a las personas cuando éstas se encuentran fuera de los límites de su territorio original y la concepción inicial de esta labor de protección por parte del Estado. Se hace referencia a lo que se consideran las formas iniciales de "protección diplomática" y a la práctica de la "protección por medio del uso de la fuerza"; se señalan las razones por las que inicialmente la protección por parte del Estado no fue una actividad consular; y se hace una reseña de la evolución general de los derechos de los extranjeros hasta el siglo XIX, lo que se vincula con el surgimiento del Derecho Internacional Privado, que es el otro derecho, además del Internacional Público, actualmente asociado con el ejercicio de la protección por parte del Estado.

El segundo capítulo intenta explicar el cambio en la concepción inicial de la actividad de protección por parte del Estado, menciona a los autores que intervinieron en ello y los acuerdos internacionales que lograron consolidar este nuevo enfoque. Se analiza el contenido y las implicaciones de la Doctrina Calvo, que condenó la práctica abusiva de la protección diplomática; se hace referencia a las Conferencias Internacionales Americanas que refrendaron la validez de los principios enunciados por Carlos Calvo; se hace una reseña de lo expresado por los principales autores europeos y norteamericanos sobre el tema a principios del siglo XX; se detallan los acuerdos internacionales logrados en el seno de la Organización de las Naciones Unidas que han contribuido a conformar un nuevo marco de referencia para el ejercicio de la protección por parte del Estado; y se señalan otros esfuerzos, actualmente en marcha dentro de este organismo, que también podrán incidir en la práctica de esta actividad.

El tercer capítulo describe el marco teórico a partir del cual el Estado ejerce hoy en día la protección de sus nacionales en el exterior. Se analizan los elementos esenciales que determinan la responsabilidad internacional del Estado, con el fin de que se entiendan las causas que motivan en la actualidad el recurso a la protección diplomática; se explica el significado de la protección consular (que incluye también la asistencia consular); y se intentan establecer las diferencias entre el ejercicio de la protección diplomática y la protección consular.

La segunda parte del libro, denominada ANÁLISIS DEL CASO DE MÉXICO, hace una revisión de lo que ha sido y es la política de este país en materia

de protección diplomática y protección consular. También se ha dividido en tres capítulos; el cuarto analiza la postura asumida por México, tanto a nivel interno como internacional, como resultado de los casos de protección que le fueron planteados por países poderosos durante el siglo XIX y principios del XX, y que le llevaron a condenar las prácticas abusivas. Además, con el propósito de evaluar en su exacta dimensión la reacción de México frente a la protección diplomática abusiva, se hace una breve reseña de los derechos que en este país se confieren a los extranjeros, de manera que se entienda que la renuncia a la protección de sus gobiernos, a la que obliga la Constitución mexicana a los extranjeros que deseen adquirir propiedades en México, no es parte de una actitud general antiextranjera o xenófoba en el país, sino una reacción a las experiencias negativas que ha vivido.

El quinto capítulo presenta un esbozo de la práctica de protección que ha desarrollado México, como resultado de la migración de sus trabajadores a los Estados Unidos de América. El capítulo se divide en cuatro etapas, que cubren los años 1848 a 1988, y que reflejan los cambios más significativos.

El sexto capítulo presenta el marco legal actual que rige la actividad de protección a mexicanos en el exterior; señala qué personas (físicas y morales), aeronaves y embarcaciones son consideradas nacionales y por tanto tienen derecho a recibir protección. Detalla, asimismo, las disposiciones que sobre esta actividad contienen la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano y su Reglamento, que son los únicos instrumentos legales internos que la regulan. Para situar también dentro de su marco legal específico al ejercicio de la protección de mexicanos en Estados Unidos, se analizan las principales disposiciones migratorias de este país que afectan actualmente a los mexicanos y se reseñan brevemente los derechos que en general tiene un extranjero en territorio norteamericano.

A fin de completar esta visión, se señalan los principales problemas que se suscitan hoy en día como resultado de la presencia de trabajadores mexicanos en ese país, y se presenta un panorama de las perspectivas, agregando algunas sugerencias sobre el particular. Por último, se hace una breve referencia a la labor de protección que efectúa México en otras partes del mundo.

La segunda parte del libro también incluye un resumen y consideraciones finales, que apuntan básicamente al planteamiento de posibilidades posteriores de análisis.