



El consulado contemporáneo centroamericano, agente de protección de sus nacionales en América del Norte

Trabajo de graduación de **Armando De Paz Ortiz**, para la obtención del grado académico de Maestro en Diplomacia del Instituto Especializado de Educación Superior para la Formación Diplomática, aprobado por el jurado de tesis el 24 de noviembre de 2014.

RECTOR EN FUNCIONES:

Ingeniero Hugo Roger Martínez Bonilla

PRESIDENTE DEL CONSEJO ACADÉMICO:

Ingeniero Hugo Roger Martínez Bonilla

SECRETARIA GENERAL:

Maestra Nelly Yohana Cuéllar de Yamagiwa

ASESOR DE LA TESIS:

Maestro Roberto Miguel Yepe Papastamatin

JURADO DE LA TESIS:

Maestro Carlos Adrian Velasco Novoa

Maestro Miguel Antonio Alas Sevillano

Maestra Rose Mary Castellón Gómez

Tesis de Maestría en Diplomacia

Armando De Paz Ortiz

AGRADECIMIENTOS

Mis agradecimientos primeramente a la guía que Dios me brinda, al coraje de mi padre, José Armando De Paz Ayala, al corazón de mi madre, Guadalupe Ortiz de De Paz y a la inocencia de mi hermana, Krissia Marie De Paz Ortiz. También, al apoyo de todos los profesores y compañeros que me han acompañado en este proceso de aprendizaje del cual he salido enriquecido y a mi asesor, sin cuya orientación no hubiera sido posible la conclusión de esta investigación. Igualmente a mis compañeros de trabajo, quienes siempre me han apoyado y de quienes he aprendido en esta labor tan importante de protección a migrantes.

DEDICATORIA

Este trabajo de investigación está dedicado a todos mis hermanos centroamericanos que deciden migrar a EE.UU. y a sus familias, especialmente a mis compatriotas salvadoreños, a quienes a través de los últimos siete años he tenido la fortuna de ayudar en lo que ha estado a mi alcance cuando los problemas los sobrepasan. Mi esperanza es que este modesto aporte sirva como un insumo para que en alguna medida mejoren sus condiciones. Mi llamado es para que nuestras cancillerías inicien un nuevo camino para garantizarles el pleno goce de sus derechos. Mi deseo es que estas instituciones se vuelvan más humanas.

RESUMEN

A raíz del fenómeno migratorio en América del Norte y la vulnerabilidad que los migrantes de Guatemala, Honduras y El Salvador sufren en su ruta por México y en EE.UU., la protección consular ha cobrado gran relevancia para esos países. Por dicha razón, la investigación busca explorar las medidas que deben implementar y cómo deben hacerlo para garantizar el derecho de protección consular de sus ciudadanos.

Para tal fin el documento desarrolla tres temas centrales. El primero, en cuanto a conocer los retos en materia de protección consular que afrontan estas redes consulares en México y EE.UU. ante el escenario adverso que sus migrantes enfrentan en esos países, cuya magnitud se da a conocer a través del análisis de las características del fenómeno migratorio, las dificultades por las que pasan los migrantes en México y EE.UU., e identificando y describiendo los factores que generan ese escenario adverso.

El segundo tema analiza el funcionamiento de los países de origen en materia de protección consular y la efectividad de las medidas implementadas en México y EE.UU. a favor de sus migrantes. Finalmente, se exploran las mejores prácticas que deben implementar dichos países para garantizar el derecho de sus nacionales a la protección consular.

De esa forma, se pretende identificar la problemática, hacer un análisis de las medidas que se han implementado para resolverla y explorar nuevas opciones para proveer soluciones. En ese sentido, en base a lo investigado se realizan recomendaciones encaminadas a mejorar la administración pública en los esfuerzos para garantizar el derecho de protección consular de estas personas.

INTRODUCCIÓN

i. La práctica consular varía según las realidades de cada región y cada consulado adecua su actuación en razón del tipo de demanda que atiende. Una de las situaciones más apremiantes se encuentra en América del Norte, específicamente en México y EE.UU. Si bien son varios los elementos causales de la conformación de un nuevo escenario internacional que ha agravado la situación de los migrantes en esos países, los ataques terroristas a las torres gemelas en EE.UU. del 11 de septiembre de 2001 marcaron un punto de quiebre donde dicho escenario cambió abruptamente, haciendo que el tema de la seguridad se posicionara fuertemente dentro de la agenda de estos países.

Tomando en cuenta que no todos los consulados enfrentan los mismos retos en los países norteamericanos, este trabajo se centra en aquellos que deben hacer énfasis en la protección de sus nacionales en el exterior en razón de la demanda que atienden en respuesta al fenómeno migratorio. Dentro de Centroamérica, los países del triángulo norte¹ son los de más altos índices de migración hacia EE.UU., especialmente la migración indocumentada, quien es más vulnerable por la clandestinidad que los caracteriza en esos países.

Por tanto, son de particular interés aquellas actividades consulares que se encauzan a brindar protección y asistencia a los nacionales de esos países en el exterior que se encuentran en estado de vulnerabilidad, especialmente a aquellos que se encuentran indocumentados por ser más susceptibles a ser vulnerables, pero no limitándose a ellos. El enfoque es sobre la actuación consular que concierne al fenómeno migratorio tanto en el país de tránsito como en el de destino, considerando el tratamiento diferenciado que deben darles tanto las redes consulares en México y en EE.UU. a esta población atendiendo a las características particulares del fenómeno migratorio centroamericano en cada uno de esos países y tomando en cuenta aquellos temas de la agenda internacional que tienen relación con el fenómeno, como lo son los derechos humanos, la seguridad, la crisis económica, entre otros. Es de aclarar que el principal interés no es exponer las causas de la migración en la región, aunque se hace referencia a ellas para explicar algunos puntos del estudio.

Si bien los actores más importantes del objeto de estudio son los Estados, no puede dejarse fuera a otros que influyen tanto en el fenómeno que origina la necesidad de brindar protección, como en la actuación consular. Así también se toma en cuenta a la sociedad civil organizada, los tanques de pensamiento, la opinión pública, los organismos regionales e internacionales y las organizaciones no gubernamentales internacionales. Por otra parte, el estudio no se restringe a la administración pública de quien dependen los consulados, también toma en cuenta a todas las entidades del aparato estatal que pueden influir en la actuación consular.

ii. El desarrollo de la actuación consular a través de la historia ha sido uno de adaptación. La adaptación responde a las demandas y necesidades que el Estado que envía

¹ Guatemala, Honduras y El Salvador.

enfrenta en los Estados receptores², inclusive, esas son las razones por las que nace la institución consular. Estas necesidades y demandas son cambiantes en razón a los diferentes fenómenos que ocurren en las sociedades que con el paso del tiempo se han ido interconectando cada vez más.

En un principio, el propulsor de la institución fue primordialmente el desarrollo del comercio internacional y los intereses económicos de los Estados en el exterior. Eso inició en la Edad Media y siglos posteriores donde funcionarios en el extranjero ejercieron funciones judiciales en materia de comercio y servían como agentes comerciales. En el siglo XVI los primeros consulados modernos fueron establecidos por potencias europeas en la región del Levante mediterráneo, territorio que hoy en día ocupan los países de Israel, Jordania, Líbano, Siria y los territorios palestinos. La fuerte actividad económica de dicha región obligó a los gobiernos a establecer estas instituciones primordialmente para facilitar el comercio.

En el siglo XIX, cuando el sistema de emisión de visas se formalizó, nuevas funciones administrativas se agregaron al quehacer consular, delegando en el exterior dicha prerrogativa. Los cambios vertiginosos de inicios del siglo pasado que se caracterizó por conflictos entre los Estados, planteó un nuevo desafío para los consulados referente a la protección de sus nacionales en el extranjero. Para entonces, acuerdos regionales entre naciones regulaban a la institución y fue en la Sociedad de Naciones que los Estados comenzaron a reconocer la importancia de la función consular y la necesidad de que se regulara mediante un instrumento internacional. La disolución del organismo internacional y la Segunda Guerra Mundial provocaron que se dejara de lado el tema en la agenda internacional. Fue hasta 1949 cuando la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas examinó la posibilidad de incluir las relaciones e inmunidades consulares en su futura labor de codificación e inició formalmente en el año de 1958 un proyecto en tal sentido.

A sugerencia de la Comisión, se celebró la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Relaciones Consulares en Viena en el año 1963, donde se preparó la versión final de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares (CVRC) que entró en vigor en el año de 1967, la cual ha permanecido como el principal instrumento jurídico internacional en materia de derecho consular.

En los años siguientes, el tema consular perdió peso en la agenda internacional centrada en el conflicto bipolar de la guerra fría, pero con el fin de la misma, tras la desaparición de la Unión Soviética en 1989, la nueva agenda internacional se ha perfilado con una variedad de temáticas como: el terrorismo, las enfermedades, las migraciones, los derechos humanos, el cambio climático, la seguridad, la economía, el comercio internacional, entre otros; temas que definen la política exterior de los países. Estos llamados nuevos retos del siglo veintiuno son problemas que siempre han existido, pero hoy han tomado mayor relevancia. Adicionalmente, el fenómeno de la globalización que fomentó la

² La Convención de Viena sobre Relaciones Consulares (CVRC) utiliza la denominación Estado que envía para referirse a el Estado que establece una sede consular en otro país y Estado receptor para referirse al país donde se establece un consulado.

interconectividad entre las naciones volvió nuevamente a poner en el mapa a la institución consular.

Eso ha obligado a los Estados a evolucionar en su gestión administrativa para estar a la altura de la agenda que se les impone. En ese sentido, ha existido una evolución en las instituciones estatales para atender a dichos temas y una de estas instituciones claves es la consular, que se ocupa en gran parte de la gestión administrativa de los Estados fuera de sus fronteras. Por ende, los consulados son la parte del servicio exterior de los países que tienen más contacto directo con la persona común.

Hoy en día los consulados en general trabajan dos grandes áreas. La primera, referente a las funciones consulares clásicas, tales como: la protección de los nacionales en el exterior y los servicios consulares más comunes (la emisión de visas, los servicios notariales, la extensión de documentos, la emisión de pasaportes y otros trámites registrales). La segunda, es una nueva actividad que se asemeja a la de las embajadas, la cual consiste en la búsqueda de relaciones comerciales, económicas, mediáticas, culturales y científicas con otros países, mantienen contactos con administraciones locales del Estado receptor, realizan trabajo de acercamiento e involucramiento con su diáspora y hasta sirven de contacto primario entre Estados que aún no han establecido relaciones diplomáticas o éstas han sido rotas o suspendidas.

Pero en el siglo XXI un nuevo hito en la evolución de la institución consular se vislumbra ante un escenario que se conforma principalmente de tres fenómenos que han cambiado la interacción entre los Estados: el primero es el estrepitoso avance de la tecnología en la informática, que ha modificado la forma en que las personas se comunican entre sí; el segundo es la relevancia que ha tomado el tema de seguridad, que en décadas anteriores podía reflejarse en las cruzadas de la lucha contra las drogas y el crimen organizado, pero que repuntó con los ataques terroristas de las torres gemelas en EE.UU. el 11 de septiembre de 2001; y el tercero, es el estallido de la crisis económica mundial, que incrementó los índices de la migración de personas de países en desarrollo a países desarrollados.

Una de las regiones del mundo donde este fenómeno es patente es América del Norte, a partir de la emigración de los pobladores de países centroamericanos, especialmente los del triángulo norte hacia EE.UU. que transitan por México, país que también tiene un alto índice de migración hacia su vecino al norte.

Es conocido que tanto la suerte de los mexicanos como la de los centroamericanos indocumentados en EE.UU. es similar; dado que ambos están sujetos a la política migratoria estadounidense. Al respecto, pese a que el presidente Barack Obama impulsa una reforma de la política migratoria, existe una ola anti migrante en varios gobiernos estatales de la unión americana que tuvo su clímax en el año 2011 con leyes anti migrantes en Arizona, Utah, Indiana, Georgia, Carolina del Sur y Alabama, lo cual ha generado tensiones con el gobierno federal que claramente tiene una visión distinta del problema. Pero la política de seguridad también juega un componente importante en el reforzamiento de las fronteras terrestres estadounidenses, lo cual afecta directamente a los migrantes que desean ingresar a ese país de forma indocumentada, no solo por la dificultad de cruzar esa

frontera, sino también por la influencia que EE.UU. tiene sobre las políticas mexicanas en materia de seguridad.

México es fuertemente influenciado en sus políticas en materia de seguridad por EE.UU. desde que le solicitó asistencia para combatir al narcotráfico. Al respecto, la Iniciativa Mérida es el mecanismo de cooperación por medio del cual EE.UU. proporciona a México tanto asistencia técnica como económica para combatir el tráfico de drogas. A partir de los atentados terroristas del 11 de septiembre del 2001 en EE.UU. la geopolítica estadounidense cambió radicalmente en materia de seguridad. Para este país, su frontera sur es una de las más vulnerables, ya que debido al gran flujo de indocumentados y drogas que transitan por el área, el crimen organizado no solo se ha fortalecido en México, sino también en los países del triángulo norte. Esto ha hecho que fortalezca sus fronteras con México, así como presiona a este país a fortalecer su frontera sur, puesto que considera a su vecino como un cordón de seguridad para defenderse de la amenaza del crimen transnacional proveniente de Centroamérica. Esto hace que México diste mucho de cambiar su política migratoria y de seguridad, ya que se siente amarrado a las recomendaciones estadounidenses.

Ese nuevo escenario ha obligado a la institución consular en una medida u otra a evolucionar nuevamente en su gestión, evolución que ha ocurrido en los últimos años y aún vivimos en nuestros días. Mientras los países de tránsito³ y destino⁴ usan su red consular para ser la primera línea de defensa en la seguridad nacional de estos Estados, los países de origen⁵ deben hacer énfasis en la protección de sus nacionales que migran. Ese es el caso de los países del triángulo norte, cuya población emigrante es elevada y altamente vulnerable, tanto en su tránsito como en su destino; por lo cual la protección consular se ha convertido en un tema medular que ocupa a las cancillerías de dichos países.

La evolución de la institución consular ya no puede verse de forma lineal, sino como una disciplina con diferentes ramas de especialización, donde cada una de ellas se desarrolla en cada país de acuerdo a las necesidades que afronta. En ese sentido, la evolución de las redes consulares de los países del triángulo norte, no se da solamente en la creación de esas nuevas funciones que el mundo globalizado impone, sino que ésta sucede de manera priorizada en una de las funciones consulares ya establecidas como es la protección consular en respuesta a la realidad que afrontan sus ciudadanos en la zona de América del Norte (EE.UU. y México).

En el ámbito internacional, los Estados frecuentemente se encuentran inmersos en situaciones donde no depende de ellos el control de un fenómeno. Usualmente aquellos países que son considerados como poderes pequeños y medianos deben acomodarse a dichas situaciones al no tener capacidad para influenciar en que las mismas cambien, sin embargo, aquellas grandes potencias también deben adaptarse a esos cambios en menor medida. A través de la historia, la institución consular ha sido un ejemplo claro de medidas

³ País a través del cual pasa la persona o el grupo migratorio hacia su destino (OIM, 2006, pág. 50).

⁴ País al que se dirigen flujos migratorios (OIM, 2006, pág. 50).

⁵ País del cual procede un migrante o flujos migratorios (OIM, 2006, pág. 50).

concretas que los Estados implementan para enfrentar nuevos fenómenos en el ámbito internacional.

En la diplomacia, el consulado es el componente que se encarga de ejercer aquellas medidas prácticas que un Estado puede implementar para abordar situaciones fuera de sus fronteras. Una realidad como la descrita en los últimos años hace pensar sobre las funciones consulares que un Estado debe enfatizar en su quehacer institucional y cuál es la mejor manera de ejercerlas. En tal sentido, en esta investigación se busca determinar cuáles son las funciones que debe desempeñar un consulado y cómo realizar este trabajo de la manera más adecuada. Hoy, estos países del triángulo norte están llamados a innovar en materia de protección consular ante la situación adversa que vive a diario gran parte de sus ciudadanos que deciden emigrar.

Por tanto, conviene preguntarse: ¿Cuáles son las mejores prácticas y medidas que las cancillerías y sus redes consulares de los países del triángulo norte deben adoptar para brindar una protección consular efectiva⁶ a sus ciudadanos y cómo tales medidas deben implementarse para brindar un servicio que satisfaga la demanda que afrontan ante los retos del escenario actual en México y EE.UU.?

iii. Es innegable que hoy en día la migración indocumentada y la vulnerabilidad a la que esta población se expone es un problema vigente en nuestra región. A pesar de que se han hecho muchos estudios sobre el tema migratorio, no existe un documento que se centre en el análisis de la protección consular, en su sentido más amplio⁷, de los países de origen hacia los nacionales que deciden migrar. El tema implica no solo un análisis de la situación que los migrantes afrontan, sino también sobre los esfuerzos que los gobiernos realizan para salvaguardar sus derechos fuera de sus fronteras. Además, se toman en cuenta los países donde la necesidad de protección consular se activa de forma más visible, así como el marco internacional, los obstáculos, retos y avances que se han hecho en el tema.

Siendo este un tema prioritario para los gobiernos de los países del centroamericanos, quienes tienen altos índices de migración y un gran número de sus nacionales viviendo en el extranjero, dentro de sus cancillerías la institución consular ha cobrado importancia, pero pocos análisis escritos existen al respecto y actualmente es innegable que a pesar de los avances que se han hecho, existe aún la necesidad de mejorar dichos servicios consulares de los países centroamericanos. Un análisis académico del tema sería una contribución en este empeño.

⁶ La protección consular efectiva debe entenderse como la capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera en cuanto a brindar la protección o restauración de un derecho del nacional o darle la asistencia cuando se encuentra en estado de necesidad o vulnerabilidad, dentro de los límites permitidos por el derecho internacional y los que impongan las leyes y reglamentos del Estado receptor y el que envía.

⁷ La protección consular en su sentido más amplio incluye tanto la protección como la asistencia consular. La protección consular entendida como el apoyo a un nacional que brinda un Estado a través de la institución consular para reclamar ante las autoridades correspondientes del Estado receptor el menoscabo de los derechos de estas personas en territorio extranjero. La asistencia consular entendida como el apoyo a un nacional que brinda un Estado a través de la institución consular como respuesta ante un estado de necesidad de un nacional que se encuentra en territorio extranjero (OIM, 2007, pág. 76).

iv. En razón de lo anterior, el objetivo de este trabajo es dar a conocer las mejores prácticas y medidas que los cancillerías y sus redes consulares de los países del triángulo norte deberían implementar para brindar una protección consular más efectiva a sus ciudadanos y cómo deben implementarse para brindar un servicio que satisfaga la demanda que afrontan ante los retos del escenario actual en la zona de América del Norte (México y EE.UU.).

v. Como algunos antecedentes relevantes se puede mencionar el libro titulado “International Migration Law, Developing Paradigms and Key Challenges” (OIM, 2007, págs. 71-85), el cual puede traducirse como “El derecho internacional sobre migración, desarrollando paradigmas y desafíos claves”; el cual trata en uno de sus capítulos el tema de la protección y la asistencia consular, donde realiza recomendaciones sobre las medidas que pueden ser aplicadas, concluyendo que el derecho a la protección consular debe ser considerado como un derecho humano y que la institución consular debe ser aprovechada como una herramienta de protección de los derechos de los migrantes, por lo que incita a los países a adoptar medidas que conduzcan a una gestión más eficaz, haciendo algunas recomendaciones a aplicar.

Por otra parte, el libro “21st Century Diplomacy: A Practitioner’s Guide” (Rana, 2011, pág. 14), el cual puede traducirse a “La diplomacia del siglo 21: una guía para el practicante” ha hecho un estudio similar a la investigación que se pretende realizar en este trabajo, pero aplicado al área de la diplomacia. El autor, el embajador indio Kishan S. Rana, esboza una guía práctica para diplomáticos donde aborda temas actuales de la diplomacia. El libro concluye que la diplomacia se ha vuelto multifacética, pluridireccional, volátil e intensa debido al incremento de la complejidad en términos de actores, temas de la agenda internacional, medios de comunicación y la pluralidad de objetivos de las embajadas.

Debe indicarse que a través de la teoría de la interdependencia compleja (Nye & Keohane, 1971, págs. 329-349) de las relaciones internacionales, es posible analizar aquellos actores y sus actuaciones que influyen en la toma de decisiones de los Estados en cuanto a la cuestión consular, así como explicar las circunstancias que estos deben atender. La teoría reconoce que las diversas y complejas conexiones transnacionales e interdependencias entre Estados y las sociedades fueron en aumento, mientras que la fuerza militar y el equilibrio de poder fueron decreciendo, pero manteniéndose en un nivel importante. A partir de esa noción, propone múltiples canales como los actores gubernamentales, los no gubernamentales y los sociales; la ausencia de jerarquías absolutas en los temas; el uso limitado y razonable de la fuerza; y la implementación de estrategias de vinculación y construcción de una agenda plural con temas y relaciones transnacionales y transgubernamentales.

vi. La metodología utilizada para la realización de la tesis ha sido la investigación documental. Las fuentes consultadas provienen de distintos tanques de pensamiento, noticias, videos y documentales, de diferentes instituciones de los países de origen, tránsito y destino. La mayoría de la información fue recabada a través del recurso del internet, pero también se utilizaron recursos físicos como libros, informes, publicaciones de entidades estatales, leyes, entre otros. Cabe mencionar que a pesar de la falta de entrevistas en la

investigación, se realizaron consultas a las diferentes unidades de acceso a la información de las cancillerías de los países del triángulo norte en el formato de preguntas, de donde se obtuvo la mayoría de información referente a ellas. Con esos elementos el trabajo hizo un análisis cuantitativo y cualitativo del tema que aborda.

**CAPÍTULO I. LOS RETOS DE LOS CONSULADOS DEL TRIÁNGULO NORTE EN
MATERIA DE PROTECCIÓN ANTE EL ESCENARIO QUE ENFRENTAN LOS
MIGRANTES EN LOS PAÍSES DE TRÁNSITO Y DESTINO EN LA ZONA DE
AMÉRICA DEL NORTE (MÉXICO Y EE.UU.)**

En este capítulo se busca responder a la siguiente interrogante: *¿Cuáles son los retos en materia de protección que los consulados de los países del triángulo norte afrontan ante el escenario que enfrentan sus migrantes en los países de tránsito y destino en la zona de América del Norte (México y EE.UU.)?* Por ello, el objetivo que se busca es: *Identificar los retos en materia de protección que los consulados de los países del triángulo norte afrontan ante el escenario que enfrentan sus migrantes en los países de tránsito y destino en la zona de América del Norte (México y EE.UU.).*

Explicando ese escenario adverso que afecta a los migrantes en esos países, tanto en las políticas y el actuar de los mismos y aquellos factores de peligro que existen en dichos territorios, así como las mismas características de estos migrantes; podrán identificarse los retos en materia de protección consular.

1.1 El contexto del escenario migratorio internacional en que la protección consular es aplicable

1.1.1 El fenómeno de la migración a escala mundial

Actualmente vivimos en un mundo de movilidad e interconexión jamás antes visto, en el que más de 214 millones de personas viven fuera de sus países de origen. Las razones por las que emigran son diversas: conflictos armados, desastres naturales, persecución política, inseguridad, pobreza, discriminación, falta de acceso a servicios básicos, búsqueda de nuevas oportunidades en términos de trabajo y educación, entre otros (OIM, 2013, pág. 7).

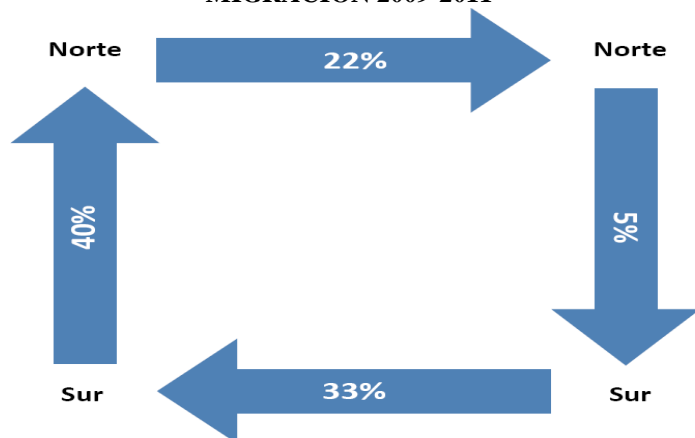
La raíz del fenómeno de las migraciones puede resumirse en la disparidad que existe entre los países en la calidad de vida y las condiciones de seguridad. Como lo indica el Informe de desarrollo humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el factor más determinante del resultado del desarrollo humano de una persona es el lugar donde nació (PNUD, 2009, pág. 9). Pero eso no quiere decir que el trasladarse desde un país del sur hacia otro del norte es una solución absoluta. Según el Informe sobre las migraciones en el mundo del año 2013, si bien la calidad de vida de los migrantes mejora en relación a como estas personas se encontraban en su país de origen, no llegan a alcanzar los niveles de los nativos del país de destino. Al respecto, afirma que:

Los migrantes Sur-Norte no consideran que su situación sea tan buena como la de los nacidos en el país en el que residen, pero estiman que tienen una vida mejor que las personas de perfil equivalente que han permanecido en el país de origen. Los migrantes Sur-Norte, sin embargo, evalúan su vida presente asignándole una clasificación bastante por debajo de la que corresponde a los nacidos en el país (OIM, 2013, págs. 118, 119).

Si bien la cantidad de migrantes se ha mantenido relativamente proporcional al crecimiento de la población mundial, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) estima que si las tendencias de las últimas dos décadas se mantienen, el número de migrantes alrededor del mundo se incrementará a 405 millones para el año 2050 (OIM, 2013, pág. 13).

El mismo informe, a través de la encuesta de Gallup, determinó que el flujo migratorio entre países del norte⁸ y del sur⁹ sucede en cuatro direcciones: de sur a sur, de sur a norte, de norte a norte y de norte a sur. La encuesta reveló que el 40% de los migrantes se había desplazado de sur a norte, el 33% de sur a sur, el 22% de norte a norte, y el 5% de norte a sur (véase gráfico 1). Con lo cual, se advierte que la migración sur-norte es la más significativa y se ha duplicado en las últimas dos décadas (OIM, 2013, pág. 111).

Gráfico 1
CONTINGENTE DE MIGRANTES ADULTOS DE PRIMERA GENERACIÓN EN LAS CUATRO DIRECCIONES DE LA MIGRACIÓN 2009-2011



Fuente: Organización Internacional para las Migraciones (OIM, 2013, pág. 113).

Es importante recalcar que de los 214 millones de migrantes, se estima que solo entre el 10% a 15% son migrantes irregulares. Esto, debido a que la migración sur-sur es casi igual de significativa que la migración sur-norte, tomando en cuenta que los desplazamientos de personas tienden a ser más informales que en los países del norte y la capacidad de recolección de datos es menor, el número real podría aumentar; por lo cual hay que tener cuidado de no tener la percepción negativa de que el sur invade al norte con migrantes pobres, pero tampoco se debe desestimar la importancia de este flujo migratorio. Si bien la cifra de migrantes irregulares es del todo incierta debido a la pobre, fragmentada e imprecisa recolección de datos que tienen los Estados, existe un consenso general en que la migración irregular ha aumentado en los últimos años (OIM, 2010, pág. 29).

Existen diversas maneras de convertirse en un migrante irregular, ya sea no cumpliendo los requisitos de un Estado para permanecer de forma legal en ese país o ingresando de forma irregular al mismo. Los desafíos no paran en el incremento de la migración irregular, ya que la situación es más compleja, debido a que las necesidades de los migrantes son diversas, puesto que cuando se habla de migrantes irregulares no se hace referencia a una masa anónima de personas que se desplazan, sino cada uno de ellos tienen sus propias características como seres humanos y por ende sus necesidades y derechos varían (OIM, 2010, pág. 29). Para dar un

⁸ Países del norte: se entienden las economías de ingresos altos, de conformidad con las clasificaciones del Banco Mundial.

⁹ Países del sur: las economías de ingresos bajos y medianos, de conformidad con las clasificaciones del Banco Mundial.

ejemplo, las características de un niño no acompañado, no son las mismas de un hombre adulto o las de éste con las mujeres o personas de la tercera edad.

1.1.2 Los migrantes en el país de destino (EE.UU.)

En el continente americano EE.UU. es el principal destino para los hispanos¹⁰, cuyo número se duplicó en la última década. El informe de las migraciones en el mundo del año 2011 menciona que “en 2010, EE.UU. daba acogida a alrededor de 43 millones de extranjeros, lo que representa el 13.5% de la población total del país” (OIM, 2011, pág. 70). En EE.UU. se encuentran 11,672,619 de migrantes nacionales de México, el grupo migratorio más grande en dicho país. Estos son seguidos por los migrantes nacionales de Centroamérica, que son 3,085,398. Los 14,758,017 de mexicanos y centroamericanos representan el 36.5% de migrantes en EE.UU. y si solo se toman en cuenta a los centroamericanos, estos representan el 7.64% (ver tabla 1).

Del grupo de centroamericanos, los países del triángulo norte son los que aportan la mayor cantidad de migrantes. En el año 2011, se estimaba que de los 3,085,398 centroamericanos 1,264,743 provienen de El Salvador, 850,882 de Guatemala y 490,636 de Honduras. Eso significa que 84.47% de los centroamericanos son originarios de esos tres países y que representan el 6.45% del total de migrantes en EE.UU. (Ver tabla 1).

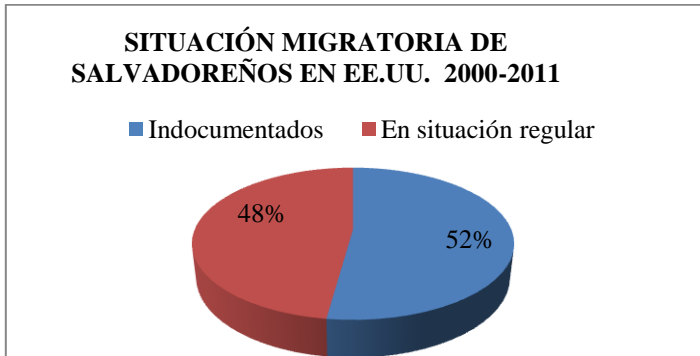
Si se evalúa el crecimiento de esta población entre el año 2000 al 2011, se nota su significativo incremento. En el año 2000 los centroamericanos del triángulo norte representaban el 5.08% de migrantes en EE.UU., y para el 2011 la cifra se incrementó al 6.45%. El número de migrantes de esos países se ha incrementado de 1,580,853 en el año 2000 a 2,606,261 en el año 2011; eso quiere decir que en 11 años esta población se ha incrementado en un 64.86% (Ver tabla 1).

En este contexto, hay que decir que un alto porcentaje de los nacionales del triángulo norte se encuentran indocumentados en EE.UU. Según datos del Departamento de Seguridad Interior de EE.UU., los migrantes indocumentados se han incrementado en un 36%, pasando de 8,460,000 en el año 2000 a 11,510,000 en el año 2011. En el caso de los nacionales del triángulo norte en el lapso de 11 años los salvadoreños indocumentados se incrementaron en un 55%, los guatemaltecos en un 82% y los hondureños en un 132% (Ver tabla 2).

En el año 2011 se estimaba que de los 2,606,261 migrantes del triángulo norte 1,560,000 se encontraban viviendo en situación irregular. De los 1,264,743 migrantes salvadoreños 660,000 estaban en situación irregular (véase gráfico 2), de los 850,882 guatemaltecos 520,000 residían en situación irregular (véase gráfico 3) y de los 490,636 hondureños 380,000 se encontraban en situación irregular (véase gráfico 4).

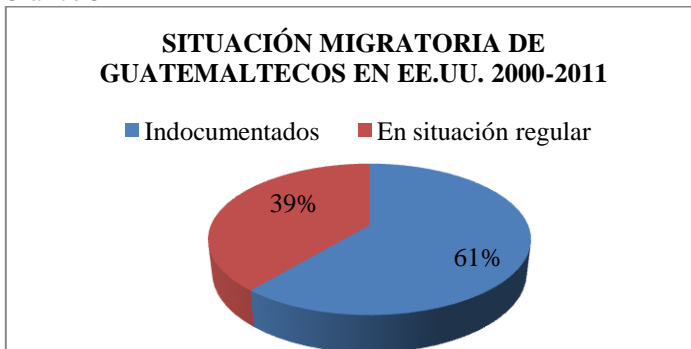
¹⁰ El término hispano comprende tanto a los nacidos en el extranjero como a las personas de origen hispano nacidas en los EE.UU. (OIM, 2011, pág. 70).

Gráfico 2



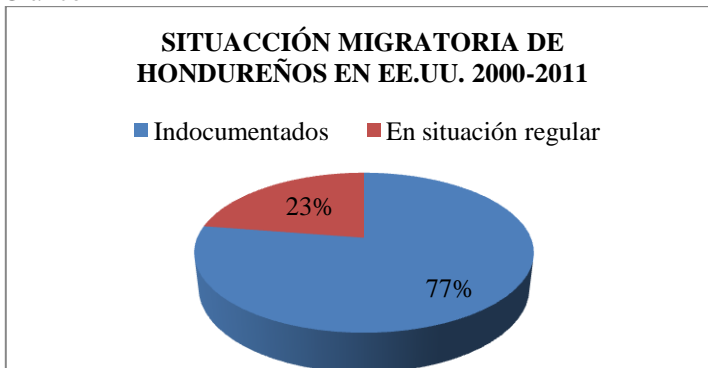
Fuente: MPI Data Hub (MPI, 2001-2014) y Departamento de Seguridad Interior EE.UU. (Hoefler M., 2012, pág. 4).

Gráfico 3



Fuente: MPI Data Hub (MPI, 2001-2014) y Departamento de Seguridad Interior EE.UU. (Hoefler M., 2012, pág. 4).

Gráfico 4



Fuente: MPI Data Hub (MPI, 2001-2014) y Departamento de Seguridad Interior EE.UU. (Hoefler M., 2012, pág. 4).

Siempre en el año 2011 se calculaba que un tercio de estos migrantes viven en áreas metropolitanas grandes, principalmente en Los Ángeles con un 19%, Nueva York con un 11% y Washington D.C. con un 9%. Otras ciudades importantes donde se concentra esta población son Miami con un 8%, Houston con 7% y San Francisco con 3%. Además, los centroamericanos del triángulo norte constituyen una minoría importante de la totalidad de migrantes en la ciudad de Nueva Orleans con un 35% y en el área de Washington D.C. el 21% (Batalova & Stoney, 2002-2014).

Adicionalmente, a los migrantes nacionales de Centroamérica se les suman aquellas personas que se autodenominan miembros de la diáspora¹¹ centroamericana; para el año 2009 se calculaba que un total de aproximadamente 4.6 millones de personas viviendo en EE.UU. se identifican con esta denominación. Se calcula que el 63.2% nació en Centroamérica, un 36.1% son ciudadanos estadounidenses de nacimiento y el restante 0.6%, a pesar de tener ascendencia centroamericana, nacieron en otros países, en su mayoría en México. En el año 2009 el Instituto de Política Migratoria (MPI por sus siglas en inglés) estimó que un poco más de un tercio de los centroamericanos viviendo en EE.UU. ingresaron a ese país a partir del año 2000, es decir, alrededor de un 35.8% de esta población. Nuevamente, en el caso de los países del triángulo norte, a excepción de El Salvador con un 32.1%, los índices se elevan. En el caso de los guatemaltecos el porcentaje llega a un 46.2% y en el de los hondureños a un 44.4% (Terrazas, 2011).

Medir la cantidad de migrantes que viven en un país es una tarea difícil debido a la imprecisa forma de recolección de datos, pero estos aproximados muestran no solo la gran cantidad de migrantes provenientes del triángulo norte que se encuentran viviendo en EE.UU., sino también denota su crecimiento en los últimos años y la tendencia a seguir aumentando.

1.1.3 El corredor migratorio en el país de tránsito (México)

El principal destino de los migrantes en el mundo, ya sean de migrantes del sur o del norte, es EE.UU., y como se mencionó, el principal país de origen de los migrantes en dicho país es México. Según el Informe sobre las Migraciones en el Mundo del año 2013, “los migrantes que se desplazan de México a EE.UU. ocupan el primer lugar, totalizando ellos solos casi el 6% del contingente mundial de migrantes” (OIM, 2013, pág. 62).

Pero México no es solo un país de origen, sino también uno de tránsito. Los migrantes originarios de los países centroamericanos y suramericanos que intentan ingresar de forma indocumentada a EE.UU. lo hacen a través de México vía terrestre, muchas veces de forma indocumentada. Nuevamente, los países del triángulo norte son quienes lideran las posiciones en cuanto a migrantes indocumentados que atraviesan la ruta migratoria.

Debido a lo difícil que es determinar cuántas personas emprenden dicha ruta hacia EE.UU. y transitan el territorio mexicano, por las mismas condiciones de clandestinidad que atraviesan estas personas, ninguna entidad de los Estados involucrados puede más que hacer cálculos y aproximaciones al respecto. Pero es posible tener una idea de la dimensión del fenómeno a través de los datos de deportaciones que realizan las autoridades migratorias mexicanas y estadounidenses de los migrantes del triángulo norte. No obstante, hay que aclarar que inclusive hay diferencia en las cifras de las mismas autoridades migratorias de los diferentes países, tanto de los que deportan así como los que los reciben, lo cual se debe a metodologías, criterios y mecanismos de registro que cada país decide utilizar¹².

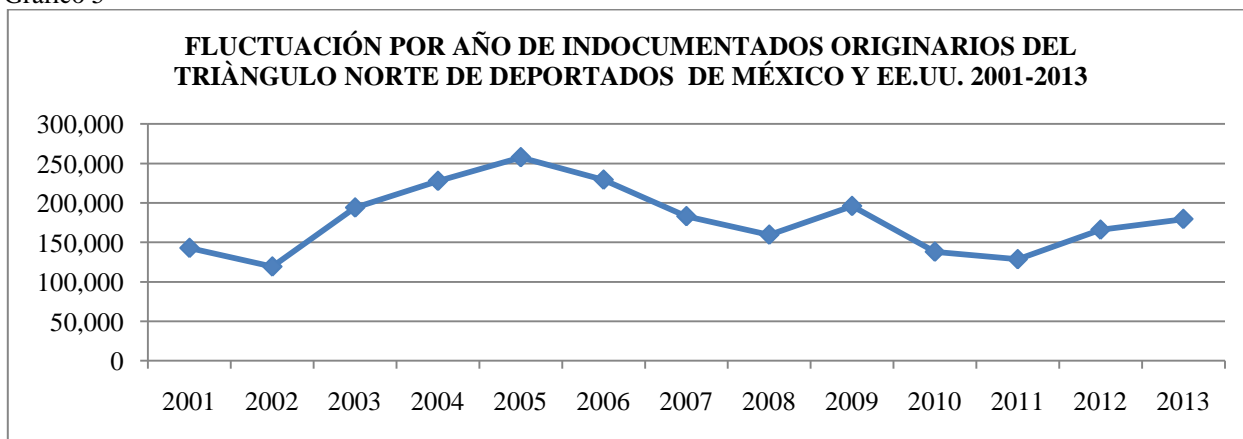
¹¹ Diásporas: “Personas y poblaciones étnicas que han abandonado su lugar de origen, individualmente o como miembros de redes organizadas y asociaciones, y mantienen lazos con su lugar de origen” (OIM, 2006, pág. 20), pero también se incluyen a aquellos que “se autoidentifican por tener lazos ancestrales de un país de origen específico” (Terrazas, 2011).

¹² México, a partir del año 2006, alegaba una baja significativa en las deportaciones, ya que tras la firma del memorándum de entendimiento para la repatriación ágil, ordenada y segura entre ese país y los países del

En los últimos 13 años, las autoridades migratorias mexicanas y estadounidenses registran 2,320,876 deportaciones de centroamericanos indocumentados del triángulo norte (véase tabla 3). Eso quiere decir que a diario un promedio de 489 migrantes originarios del triángulo norte son deportados de cualquiera de los dos países norteamericanos. Por tanto, en los últimos 13 años, en promedio, al menos 489 migrantes diariamente emprenden la ruta hacia EE.UU. a través de México de forma indocumentada vía terrestre. Pero esto lo único que nos dice es que la dimensión del fenómeno es mayor a la cantidad mencionada, ya que no sabemos exactamente cuántos logran cruzar la frontera norte con éxito, cuántos se quedan en México por diferentes causas o cuántos simplemente no sobreviven el camino.

También hay que decir que a través de los últimos 13 años las fluctuaciones han tenido altos y bajos, con los picos más altos en los años 2003, 2005 y 2009 y los más bajos en 2002, 2010 y 2011, pero en promedio anualmente se realizan 178,528 deportaciones y en ninguno de estos años, la cifra ha sido menor a 110,000. Por tanto, se concluye que, a pesar de las variaciones, hay una constante significativa del flujo de migrantes centroamericanos que siguen la ruta migratoria terrestre (véase gráfico 5). En cuanto a la nacionalidad de los migrantes, son los guatemaltecos quienes tienen el índice más alto de deportados, con 954,455, seguidos por los hondureños con 835,401, y los salvadoreños con 531,020 (véase gráfico 6).

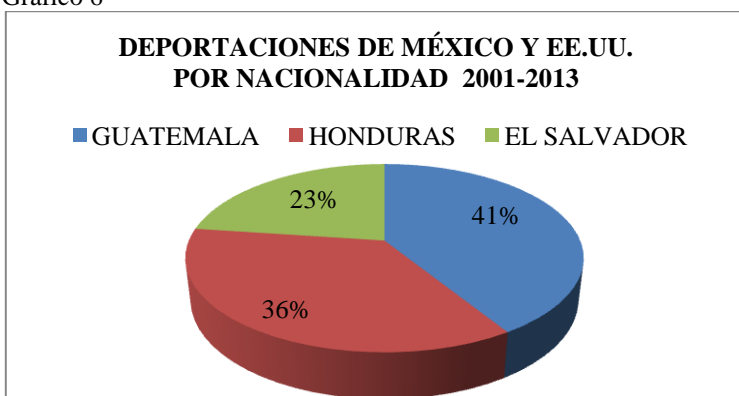
Gráfico 5



Fuente: Secretaría de Gobernación de EE.UU. (Unidad de Política Migratoria, Secretaría de Gobernación de México, 2013) y Departamento de Seguridad Interior EE.UU. (Departamento de Seguridad Interior EE.UU., 2013).

triángulo norte, para registrar deportaciones separaba los casos de quienes accedían a ser deportados de los que se negaban a hacerlo, así como la de los niños, niñas y adolescentes. Para tener una lectura real de cuántas personas son deportadas, debe incluirse toda la población. En el caso de EE.UU., las deportaciones son separadas en dos categorías: las deportaciones que se refieren a indocumentados basadas en órdenes de deportación y los retornados que acceden a ser deportados. También utiliza los términos “remoción” para todos aquellos que fueron capturados en fronteras y puntos de entrada que representan el 95% de la población deportada, y “retornados” refiriéndose a aquellos capturados dentro del país. Debido a que no se cuenta con el dato del año 2013 de los retornados y la cantidad de remociones es más significativa que la primera, se toman en cuenta solamente las remociones.

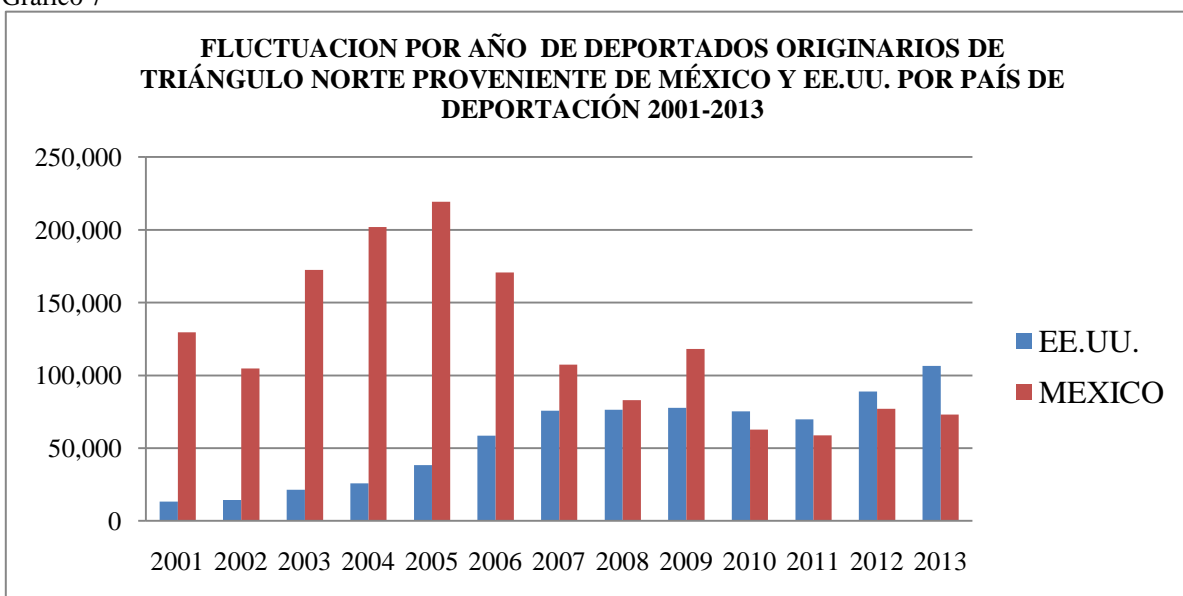
Gráfico 6



Fuente: Secretaría de Gobernación de EE.UU. (Unidad de Política Migratoria, Secretaría de Gobernación de México, 2013) y Departamento de Seguridad Interior EE.UU. (Departamento de Seguridad Interior EE.UU., 2013).

Otro punto a notar es que en general la mayoría de las deportaciones son ejecutadas por las autoridades migratorias mexicanas, que realizaron el 68% de ellas, aunque en los últimos 4 años fueron las autoridades migratorias estadounidenses las que han incrementado el número en relación a su vecino del sur con el 56% de las deportaciones (véase tabla 4 y gráfico 7).

Gráfico 7



Fuente: Secretaría de Gobernación de EE.UU. (Unidad de Política Migratoria, Secretaría de Gobernación de México, 2013) y Departamento de Seguridad Interior EE.UU. (Departamento de Seguridad Interior EE.UU., 2013).

Finalmente, es importante hablar de las rutas que los migrantes utilizan en el tránsito por México. Al respecto, existen varias rutas que no son determinadas por los migrantes, sino impuestas por factores que no controlan, como el transporte que utilizan en el sur, que es el tren de carga y los puntos de control migratorio, entre otros; sobre los cuales se profundizará posteriormente. Para estos migrantes existen 2 rutas principales, como bien lo explica el

profesor Rodolfo Casillas, quien menciona que “la ruta del Golfo es la más corta y presenta mayor tránsito, su flujo incluye a la población centroamericana y también a la que procede del Caribe. La ruta del Pacífico es más extensa. Sin embargo su empleo sirve principalmente a la población que tiene como destino el occidente de Estados Unidos, California principalmente” (Casillas, 2008, pág. 167).

En el sur de México, la ruta es angosta y el ingreso se hace en su mayoría através de la parte sur de la frontera entre Guatemala y México por el Estado de Chiapas, pero también es utilizada la del norte en el Estado de Tabasco. Estas convergen en el sur del Estado de Veracruz y luego se dividen, una siguiendo la ruta por Veracruz y la otra pasando por el Distrito Federal, de donde se ramifican al norte por los diferentes puntos de entrada hacia las fronteras estadounidenses, principalmente la frontera en el Estado de Texas (véase mapa 1).

El flujo de migrantes indocumentados por México y la frontera sur norteamericana es alto y es una situación que no parece desaparecer en los próximos años, sino lo contrario, pues en los últimos años nuevamente tiende ir al alza; por tanto debe ser un punto de atención permanente para las redes consulares de los países del triángulo norte. La situación de esta población es especial, ya que hablamos de personas que están en constante movimiento y lo hacen en condiciones vulnerables, de clandestinidad y en un ambiente de alta peligrosidad.

1.2 Las políticas de los países de tránsito y destino en la zona de América del Norte (México y EE.UU.) que afectan a los migrantes del triángulo norte

1.2.1 La política de seguridad y migratoria de los EE.UU.

La estrategia de seguridad nacional de EE.UU. es un proceso que se concentra en el ejecutivo del gobierno federal, tanto en su elaboración como en su ejecución. La elaboración se hace a puertas cerradas dentro de la Casa Blanca, donde un grupo exclusivo de asesores y representantes del más alto nivel de las instituciones que intervienen en el tema, aconsejan al presidente para la elaboración de la política. El proceso está formalmente desconectado de los otros poderes del Estado, ya que el sistema político da poca injerencia a los órganos judicial y legislativo, y de otros actores de la sociedad estadounidense (Friedman, Defining U.S. National Security Strategy, 2012, págs. 1-4).

Sin embargo, a pesar del hermetismo en la elaboración de dicha política de seguridad, esta no está excluida del etos¹³ estadounidense, el cual se ha caracterizado por las siguientes nociones:

- Un alto sentido de altruismo, preocupándose por el bienestar de otros.
- La pax americana que mantiene un status quo que es impuesta por la posición dominante de EE.UU.
- El ego, evaluando todo en referencia a los intereses personales.
- El etnocentrismo, referente a la poca importancia hacia los intereses, creencias y actitudes de otros, lo cual dificulta coordinaciones de política internacional.

¹³ Conjunto de rasgos y modos de comportamiento que conforman el carácter o la identidad de una persona o una comunidad (Real Academia Española, 2001)

- La pandemocracia, como la creencia de que los Estados democráticos no hacen la guerra entre ellos.
- La adherencia al imperio de la ley como guía principal de las libertades y de la seguridad nacional estadounidense a nivel doméstico y a nivel internacional, especialmente cuando existe inestabilidad internacional donde busca formar coaliciones con naciones afines para afrontar los problemas (Friedman, *The American Ethos and the National Security Strategy*, 2009, págs. 1-4).

Esos conceptos tienen un lado positivo y uno negativo. El positivo en general es que existen como valores comunes que unen al país; mientras que el negativo es que muchas veces funciona con una doble moral que termina en acciones extremas que afectan a terceros en nombre de la autopreservación. Eso explica por qué tanto la política interna como la política exterior en materia de seguridad es elaborada como una política doméstica donde se trata de paliar problemas de corto plazo y se deja de lado el enfoque de afrontar los problemas de largo plazo, sin tomar en consideración los intereses de otros actores del concierto internacional. También, existe una falta de flexibilidad a realizar ajustes y cambios en los objetivos y ejecución de los mismos, ya que se centra en la formulación de tácticas y no de estrategias.

Sin embargo, esos valores no son perpetuos, muchos han empezado a cuestionar acciones basadas en ellos y proponen nuevas formas de afrontar los problemas, pero los cambios no suceden de forma inmediata, es un proceso lento, que no progresa de forma lineal, está lleno de avances y retrocesos. Todo esto influenciado por temas como el afrontar un proceso de desplazamiento como la primera potencia mundial en las próximas décadas, afectado por ataques a su territorio, crisis económica y un problema de salud en cuanto el consumo de drogas. En resumen, existe un miedo a ser susceptibles y vulnerables, lo cual genera histeria política. Esta política es justificada principalmente bajo dos banderas, la guerra contra las drogas y la guerra contra el terrorismo, adicionalmente un deterioro en la economía se suma a ellos.

En cuanto a las drogas, puede decirse que las primeras leyes antidrogas se implementan a finales del siglo XIX y principios del siglo XX, dirigidas contra inmigrantes chinos en el caso del opio, a la comunidad afroamericana en el caso de la cocaína y a los migrantes mexicanos en el caso de la marihuana. La proliferación del consumo de las drogas en la población, especialmente en los jóvenes, durante la década de los sesenta del siglo XX impulsa al presidente Richard Nixon a declarar la guerra contra las drogas en el año 1971. Eso significó el incremento y endurecimiento de agencias estatales dedicadas a la lucha contra las drogas, a severas condenas penales sin derecho a fianzas y a criminalizar la posesión para consumo (Drug Policy Alliance, 2014).

En la administración del presidente Ronald Reagan estalla una severa preocupación contra las drogas y la política se intensifica en las décadas de los años ochenta y noventa por las administraciones de George Bush padre y la administración Bill Clinton, quien a pesar de que en campaña sostenía un discurso tolerante que se inclinaba al tratamiento en lugar del encarcelamiento, al llegar a la administración siguió con las políticas republicanas. Prueba de esto es que las personas sentenciadas relacionadas a delitos de drogas no violentos se incrementaron de 50,000 en 1980 a 400,000 en 1997 (Drug Policy Alliance, 2014).

Cuando George Bush hijo fue electo presidente, a pesar de que la preocupación popular antidroga se reducía, incrementó la militarización en las agencias antidrogas, realizando alrededor de 40,000 redadas cada año, en su mayoría para arrestar a personas acusadas de posesión para consumo personal. En la administración de Barack Obama ha quedado la cuenta pendiente de cambiar el enfoque criminalizador contra las drogas a uno de salud pública (Drug Policy Alliance, 2014).

La guerra contra las drogas ha costado más de un billón de dólares y miles de personas se encuentran en las prisiones cumpliendo condenas por crímenes no violentos; por tanto, es claro que la política ha sido un fracaso. Sin embargo, hay un leve cambio en las leyes a nivel estatal, donde una ola de despenalización de la marihuana ha invadido varios Estados, siendo el ejemplo más reciente la misma capital, cuyos legisladores han aprobado una ley que elimina los cargos penales por la posesión de una onza o menos de marihuana (Drug Policy Alliance, 2014), pero estos cambios aún no llegan a ser lo suficientemente significativos.

Con los ataques terroristas a las torres gemelas en la ciudad de Nueva York el 11 de septiembre de 2001, estalla la guerra contra el terrorismo y a la paranoia contra las drogas, se le une esta nueva amenaza. La reacción del gobierno de George Bush hijo moldeó la nueva estrategia de seguridad lanzada un año después de los ataques, la cual cambió la estrategia que se mantenía desde el gobierno del presidente Harry Truman en 1950. La idea esencial de esa lógica era que el mundo cambió de un mundo bipolar a uno unipolar, en el bipolar, luchando contra el comunismo que debía ser contenido implementando una contención agresiva, y el unipolar, luchando contra un eje del mal que debía ser combatido con una agresión preventiva. En la nueva unipolaridad, el país se autoproclamaba salvador del mundo, debiendo aprovechar su posición ventajosa para asegurar el bienestar del resto de naciones. El paso subsecuente fue la estrategia nacional contra el terrorismo lo cual se concentró en lo que se conoció como las 4Ds: derrotar, denegar, disuadir y defender (Merke & Calle, 2004, pág. 131).

Eso impulsa al país a intervenir en naciones islámicas fuera de sus fronteras y a intensificar la defensa de la seguridad nacional tanto en las fuerzas de seguridad nacionales como el de las fronteras en el ámbito terrestre, aéreo y marítimo en puntos claves como puertos de entrada y las fronteras de la nación. Paralelamente, en la sociedad y en el gobierno se va creando un ambiente de discriminación hacia otras culturas y religiones que desconfiaba de todo aquello relacionado con el islamismo.

En la administración del presidente Barack Obama existe un nuevo cambio donde el enfoque del bueno versus el malo es dejado un poco de lado en cuanto a la forma de actuar. Se concentra en defender al país contra las amenazas del siglo XXI, enfocándose en prevenir ataques terroristas en territorio norteamericano, prepararse y planificar para emergencias e invertir en fortalecer las capacidades de respuesta y recuperación (The Office of the President Elect, 2014).

Es una nueva visión, siempre enmarcada en el etos de la nación, pero sin llegar al extremismo de su predecesor en la Casa Blanca, que tiene los siguientes objetivos: derrotar el terrorismo, prevenir el terrorismo nuclear, fortalecer al país en bioseguridad, proteger las redes de información, mejorar las capacidades de inteligencia, proteger las libertades, proteger a los nacionales de ataques terroristas y desastres naturales, proteger la infraestructura crítica y

modernizar la infraestructura (The Office of the President Elect, 2014). Pero en estos puntos, no se eliminan del todo las acciones que se podrían ver como radicales, como por ejemplo, en la protección de la infraestructura crítica, una de las acciones se refiere a mejorar la seguridad de las fronteras, invirtiendo tanto en la infraestructura física y virtual, así como en el recurso humano para proteger las fronteras y mantener la nación a salvo.

Entonces, ¿qué tienen que ver las drogas y el terrorismo con los migrantes centroamericanos que viven en dicho país y los que tratan de ingresar de forma indocumentada a través de la frontera sur? Simplemente, que además de la discriminación existente en las políticas migratorias, especialmente en los últimos años con la crisis económica del 2009, la política de seguridad tiene una gran influencia en la misma política migratoria. Tan atadas están ambas políticas que en la evolución de la política de seguridad, siempre se puede rastrear un efecto en la política migratoria.

A pesar del hecho de que EE.UU. se creó con migrantes, esto no se tradujo a la propugnación de la igualdad para todo aquel extranjero que deseaba residir en el país, debido a que a través de las décadas ha sido selectivo con los inmigrantes que permite ingresar a sus fronteras. Lo anterior, en atención a que la política migratoria desde su concepción ha estado llena de discriminación racial, característica compartida con la política de seguridad.

Desde el nacimiento del país que responde a la independencia, hay una división racial, marginando a los nativos americanos y los afroamericanos y la intención de crear una sociedad homogénea con los descendientes de los primeros colonizadores europeos. Esos criterios de exclusión siguieron marcando la política migratoria, recibiendo a migrantes de origen europeo y restringiendo a otros como asiáticos, latinoamericanos y más recientemente a musulmanes (Reyes, 2012, pág. 110).

En el contexto de la guerra fría en la década de los 50 del siglo XX, se implementan las llamadas cuotas sensibles donde se distribuían los permisos de ingreso anuales según la raza de la persona. De los 300,000 permisos autorizados, el 70% iban dirigidos a ingleses y alemanes. En la década de los 60, tras regularizar a la población mexicana que habitaba en territorio estadounidense, el énfasis se traslada a la frontera, donde la seguridad fronteriza se vuelve el eje central de la política migratoria. En el año 2000, se añade el componente de estrategias penalizadoras, donde por ejemplo, se imponían castigos a aquellos que empleaban a migrantes indocumentados (Reyes, 2012, pág. 112).

Eso fue evolucionando en el nuevo siglo a la securitización¹⁴ de la estrategia migratoria a raíz de los ataques terroristas del 11 de septiembre del 2001. Esta securitización consiste en

¹⁴ El término acuñado por primera vez por el profesor Ole Weaver de la Universidad de Copenhague es un anglicismo utilizado comúnmente en los estudios de relaciones internacionales. Su significado se desarrolla en el libro "Security, a New Framework for Analysis" el cual puede traducirse en "Seguridad, un nuevo marco de análisis", en el cual se explica que el término "securitización", bajo el enfoque constructivista, es una versión extrema de la politización del tema de seguridad, que permite el uso de medios extraordinarios en nombre de la misma y cuyo éxito depende de la aceptación de la población. Bajo este enfoque, su estudio se centra en las causas que generan el fenómeno como lo son: el actor securitizador, sus motivaciones, los resultados y las condiciones en que se desarrolla el fenómeno. Es un enfoque diferente al tradicional, si se toma en cuenta que el realismo o materialismo se limita al análisis de las capacidades de las amenazas como lo son: la distribución de

tomar a la seguridad como el principal factor o eje de política exterior de un Estado, implementando medidas extremas de seguridad y considerar a la migración como amenaza al Estado. Se adopta una estrategia de disuasión focalizada en los flujos migratorios del sur, que se basa en la militarización de la frontera, incrementando la infraestructura física y de vigilancia, el aumento de elementos de la policía fronteriza y criminalizando la migración indocumentada. Esas acciones se contraponen completamente a la seguridad humana¹⁵, violentando los derechos de estos migrantes en tránsito (Gebara, 2008). Algunas acciones que reflejan lo antes expresado son:

- La construcción de 1,126 kilómetros de tramos de muro a lo largo de la zona fronteriza entre EE.UU. y México en el año 2006, el cual había avanzado 44% para el 2011.
- El presupuesto de la Oficina de Aduanas y Protección de Fronteras (CBP por sus siglas en inglés) para el año 2012 era de 11,700 millones de dólares, un incremento en un 64% desde el año 2006.
- El incremento de agentes de la patrulla fronteriza que en el año 2006 era de 12,185 y en el año 2011 llegó a la cantidad de 21,444.
- Para el año 2012 contaban con 200 sistemas de video vigilancia instalados y 9 aeronaves monitoreando la frontera.
- En cuanto a los centros de detención, la capacidad también ha sido incrementada, según la legislación aprobada. En los años 2006 y 2007 se proponían tener 20,000 y 31,500 camas disponibles respectivamente, meta que fue superada al alcanzar la capacidad de 34,000 camas. en el presupuesto del año 2013 se contemplaba ampliar aún más a pesar de que la autoridad administrativa que conoce del tema dijo que tenían un exceso de inventario (AILA, 2013, págs. 1-3).

Esas medidas extremas hacen preguntarse cuál es la meta trazada para proteger la frontera sur. Según un informe de 2010 del Buró Federal de Investigación (FBI por sus siglas en inglés), el crimen en esa zona se ha reducido en un 40% en los últimos 20 años (AILA, 2013, págs. 1-2), sin embargo, el incremento del reforzamiento de la frontera continúa escalando. La securitización se refleja en la aspiración de tener una frontera totalmente sellada. El autor Rey Koslowski hace la siguiente reflexión: “lograr el control fronterizo absoluto, donde ningún individuo ingrese a un Estado sin la autorización de ese Estado, es imposible y solo las naciones totalitarias se han acercado a tener dicho control con líderes que no han tenido reparos en imponer controles fronterizos con órdenes de abrir fuego” (Koslowski, 2011, pág. 2). Esa comparación hace ver el extremismo al que el gobierno estadounidense ha llegado.

A nivel federal, a pesar del esfuerzo de la administración del presidente Barack Obama de impulsar la reforma migratoria, esta parece más lejos de concretarse, debido a que en el congreso no se cuentan con los votos suficientes para que sea aprobada, por la oposición del partido republicano. La propuesta tiene debilidades como tal, ya que por un lado propone regularizar a migrantes indocumentados viviendo en EE.UU., pero con requisitos que reducen

poder, la capacidad militar y la polaridad. En síntesis, la securitización estudia cómo un fenómeno concreto puede ser transformado por un actor en un problema de seguridad (Buzan, Waever, & Wilde, 1998, págs. 25,32).

¹⁵ El derecho de las personas a vivir en libertad y con dignidad, libres de pobreza, del temor, de la miseria, la desesperación, a disponer de iguales oportunidades para disfrutar de todos sus derechos y desarrollar plenamente su potencial humano (ONU, 2005, pág. 34).

el beneficio a solo un sector de esta población; y adicionalmente, también contiene un fuerte componente de reforzamiento en la frontera. Por otro lado, la política exterior también es altamente influenciada por la securitización, ya que el país presiona a México a impulsar políticas de seguridad del mismo corte en su frontera con Centroamérica y dentro del Estado mexicano. Lo anterior, debido a que considera al territorio mexicano como su primer escudo de defensa, tema en el que se ahondará cuando se analice la política de dicho país.

Paralelamente, a nivel estatal se desató una ola de legislaciones abiertamente antiinmigrantes, siendo la más notable la Ley de Arizona 1070, por medio de la cual se le da la potestad a autoridades policiales de interrogar a todo aquel sospechoso de encontrarse de forma indocumentada, basándose en su apariencia física en razón de perfiles étnicos, y se les exige a estas personas que porten documentos que acrediten su estatus de residencia. Las detenciones justificadas bajo el argumento de que una persona fuese detenida por ser indocumentado bajo una sospecha razonable dejó puertas abiertas a la discriminación racial, ya que era una distinción basada en raza, color, descendencia, u origen nacional o étnico, que tiene el objetivo o efecto de anular o afectar el reconocimiento, disfrute o ejercicio en igualdad de condiciones de derechos humanos y libertades fundamentales (Brumat, 2011, págs. 1-4).

A pesar de que el órgano judicial finalmente impugnó en gran parte el contenido de la ley y de que la reacción del gobierno federal contra estas leyes estatales fue fuerte, la ola antiinmigrante se propagó en otros 23 Estados de la unión americana como Utah, Indiana, Georgia, Carolina del Sur y Alabama. La reciente epidemia de estas leyes indica que la discriminación dentro de las instituciones gubernamentales es aún un tema latente en gran parte de EE.UU.

Pero mucho antes de la existencia de estas leyes, el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas de Estados Unidos (ICE por sus siglas en inglés), además de perseguir por mucho tiempo a los indocumentados en centros de trabajo, transporte público y hogares, también ha creado una red por medio de acuerdos de cooperación con diferentes entidades gubernamentales, especialmente las policiales, que propician las deportaciones de estas personas. Los programas fueron diseñados bajo la bandera de expulsar criminales extranjeros del territorio, pero en la práctica, los migrantes más afectados son aquellos que cometen una falta o crímenes menores, lo cual incluye violaciones de tránsito. Muchos alegan que estos programas poco han hecho para reducir los índices de criminalidad; por el contrario, el sistema absorbe a migrantes indocumentados que han vivido en ese país por años. Como resultado, muchos migrantes pueden pasar meses o inclusive años en el sistema de detención, en algunas ocasiones en condiciones deplorables y susceptibles a abusos, separando a familias de por vida, mientras que la industria de centros de detenciones privados reportan grandes ganancias por albergar a estas personas, puesto que el costo por día por mantener a alguien detenido es mayor a 122 dólares estadounidenses (Jain, Shahani, & Kateel, 2010, págs. 25,54,57,58).

Por la red de centros de detención pasan alrededor de 400,000 migrantes indocumentados al año, cientos de ellos son puestos en confinamiento solitario en algún momento de su estadía. A pesar del hecho de que estar indocumentado en ese país no es un delito, el reingreso sí constituye un delito federal y es el más perseguido con un 41% de todo el universo de los delitos federales perseguidos. Debe tomarse en cuenta que muchas de estas personas no tienen

antecedentes criminales y tienen lazos fuertes con familiares que residen en ese país (Human Rights Watch, 2014).

A consecuencia de la política securitizadora, EE.UU. también tiene el índice más alto del mundo de población privada de libertad. Para el año 2011 existían más de 2.2 millones de personas en prisión, de las cuales el 60% esperaban a ser juzgados porque no pueden costear las elevadas cifras de las fianzas que se les imponen. Por otra parte, una de nueve personas cumple una sentencia de por vida y frecuentemente a los menores de edad se les imponen largas condenas, lo cual trae consigo el eventual problema del creciente número de reclusos de la tercera edad. Es interesante conocer que para el 2011 el sistema de prisiones ya contaba con 26,136 adultos mayores (Human Rights Watch, 2014).

Para el año 2012, alrededor de 159,520 privados de libertad se encontraban cumpliendo cadena perpetua, de los cuales un 30.8% no tienen posibilidades de que su pena pudiese ser reducida o de gozar de libertad condicional. La rigurosidad de la imposición de este tipo de penas se refleja en que a pesar de que las mismas deberían ser reservadas para crímenes graves, según la encuesta de la organización no gubernamental The Sentencing Project, solo el 64.3% de casos son relacionados con homicidios, el resto a delitos sexuales, asaltos, robos y secuestros en un 27.8% y los relacionados a drogas, daños a la propiedad, entre otros en un 8% (Nellis, 2013, págs. 5,7). En 32 Estados de EE.UU., la pena de muerte aún es permitida. Al respecto, del año 2001 al 2013 se han ejecutado 676 privados de libertad, un 14.57% más que los 13 años previos al 2001 (Death Penalty Information Center, 2014). A su vez, actualmente existen 138 extranjeros condenados a muerte, de los cuales 2 son guatemaltecos y 6 hondureños, sin contar a 2 que ya fueron ejecutados (Warren, Confirmed Foreign Nationals Executed Since 1976, 2014). 8 son salvadoreños, sin contar una condena que fue revertida en apelación (Warren, Foreign Nationals and the Death Penalty in the US, 2014).

En general, según los datos de las cancillerías del triángulo norte, la hondureña reporta haber tenido conocimiento de 522 hondureños privados de libertad en EE.UU. según sus datos del año 2011 al 2013 (Secretaría de Relaciones Exteriores de Honduras, 2014); la guatemalteca, de 810 guatemaltecos privados de libertad entre los años 2012 y 2013 (Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala, 2014); y la salvadoreña de 671 salvadoreños privados de libertad entre los años 2005 y 2013 (Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, 2014).

En las prisiones existen abusos a los cuales son sujetos los privados de libertad, como por ejemplo el sexual, que a pesar de que desde el año 2003 se implementó una ley que facilita las denuncias contra estos crímenes, en la práctica esos hechos siguen sucediendo. La encuesta nacional de privados de libertad refleja que entre los años 2011 y 2012 el 4% de la población había sido víctima de ese delito, de los cuales casi la mitad de los casos sucedió a manos de los custodios (Beck, 2013, pág. 1).

Otro problema muy común es el uso del confinamiento solitario¹⁶, el cual en períodos extensos puede aparejarse a prácticas de tortura, según los estándares de la Organización de

¹⁶ En EE.UU. el confinamiento solitario es entendido como la práctica de aislar a un privado de libertad en celdas cerradas entre 22 y 24 horas diarias, por un período que puede ser de días a décadas.

las Naciones Unidas (ONU), que ha recomendado abolirla. Nuevamente, se pensaría que la medida se utiliza en casos extremos, pero se ha convertido en una práctica común de castigo disciplinario. Ya no solo reservado para hechos violentos dentro de las prisiones; también se utiliza para castigar a aquellas personas que salen positivos en exámenes de drogas, a los que se les confirma la posesión de una cantidad de dinero mayor que la permitida, a los que desobedecen órdenes y los que usan lenguaje soez. Dichos castigos son mayormente impuestos por los mismos custodios, que sirven como juez y parte.

Ahora bien, la medida también es utilizada para brindar protección a grupos vulnerables como los niños, personas con enfermedades mentales, homosexuales y víctimas de abusos sexuales. En cuanto a su cuantificación, es muy difícil determinar el número de personas en confinamiento solitario, por la falta de fuentes fidedignas, pero el censo del 2005 del Buró de Estadísticas Judiciales (BJS por sus siglas en inglés) estimó que más de 81,622 están en esas condiciones (Rodríguez, 2012). A raíz de dichas prácticas, a mediados del año 2013, 30,000 prisioneros de California realizaron una huelga de hambre en protesta por las condiciones a las que están sujetos (Human Rights Watch, 2014).

1.2.2 La política de seguridad y migratoria de México

Del etos mexicano se puede decir que tiene similitudes al estadounidense en términos de características marcadas por un animoso sentido de nacionalismo, una identidad cultural propia que es muy fuerte y un paternalismo que recae de gran manera en el poder estatal (Waller, 2009). Al igual que su vecino del norte, existe una doble moral pero con un matiz diferente.

La paradoja mexicana parte desde su peculiaridad en cuanto a flujos migratorios, ya que es un país de origen, tránsito y destino. El comportamiento del Estado mexicano frente a esa realidad puede verse en su actuar al exigir el respeto de los derechos de los migrantes mexicanos en territorio estadounidense, mientras que a su vez, a través de sus instituciones, irrespetan los derechos de los migrantes que atraviesan y se encuentran en su territorio, los cuales son en su mayoría centroamericanos (Wolf, Aguilar, Bravo, Román, & Monjaraz, 2013, pág. 9).

Al respecto, tanto la política migratoria y de seguridad mexicana como su aparato institucional comparten la responsabilidad en el irrespeto a los derechos de los migrantes. Por tanto, se tratará de explicar los aspectos más importantes a considerar de dichas políticas.

El informe sobre la situación general de los derechos de los migrantes y sus familias indica que:

Desde el ataque a las torres gemelas, se ha ido forjando en la región un discurso sobre una vinculación estrecha entre migración y seguridad nacional. La presión de EUA afecta la libertad con que México afronta el tema migratorio y su regulación. Para nadie es desconocido que los hechos del llamado 9/11 y las medidas posteriores que se adoptaron en ese país miraron la migración como una amenaza a su seguridad dentro de una estrategia global de combate al terrorismo. Las fronteras de México se volvieron una preocupación fundamental, a pesar de ser conocido que quienes cometieron los atentados no cruzaron fronteras por tierra (Delgadillo & Rojas, 2011, pág. 8).

Como ya se había sugerido, ese elemento es quizás la influencia más fuerte para la securitización de la política migratoria y de seguridad mexicana. El autor Juan Manuel Sandoval Palacios describe cómo se ha militarizado la seguridad nacional mexicana y va más allá argumentando cómo la soberanía nacional es sacrificada por la seguridad nacional, al sostener que:

La subordinación de las fuerzas armadas mexicanas a las estadounidenses se da en función de la Nueva Gran Estrategia de la Unión Americana, dentro del contexto de su nueva concepción de Seguridad Nacional para hacer frente al Nuevo Orden Mundial.

Hasta ahora, sin embargo, el avance del concepto de seguridad nacional ha sido importante y a costa del concepto de soberanía, y este avance ha ido integrando a México a los intereses geopolíticos y de seguridad nacional estadounidenses. Actualmente, nuestro país se encuentra englobado materialmente dentro de los intereses geoestratégicos estadounidenses y la perspectiva oficial de seguridad nacional mexicana se ha ido asimilando, desde una perspectiva pragmática, a la Doctrina de Seguridad Nacional de la Unión Americana (Sandoval, 2000, págs. 213-214).

Adicionalmente, existen otros motivos que también han influido en este fenómeno, como lo explica el Diagnóstico del Instituto Nacional de Migración (INM), que amplía los motivos de la securitización, el cual expresa que:

Las fronteras mexicanas comenzaron a considerarse un tema de seguridad nacional a raíz de: a) el interés de Estados Unidos en la liberación comercial e integración económica con México y la subsecuente generación de un marco normativo restrictivo del lado norteamericano; b) la presencia de la guerrilla en la frontera sur; c) el aumento de los flujos migratorios centroamericanos hacia los Estados Unidos que requerían transitar por el territorio mexicano; d) el viraje de la política migratoria estadounidense a partir de los atentados del 11 de septiembre de 2001; y e) la creciente presencia de miembros de las principales pandillas callejeras de Norte y Centroamérica, la Mara Salvatrucha (MS-13) y la Pandilla de la Calle Dieciocho, en la frontera sur de México (Wolf, Aguilar, Bravo, Román, & Monjaraz, 2013, pág. 13).

Si bien es cierto que los atentados terroristas del 9/11 marcan el punto de no retorno en lo que hoy es la securitización de la política de seguridad, este hecho debe verse como una llama que encendió la pólvora, ya que la culpa no es toda de Al Qaeda. Hay que decir que antes, durante y después de que los atentados terroristas ocurriesen, existía un fuerte problema de crimen organizado en México que afectaba directamente a EE.UU., el cual aún persiste y que está íntimamente relacionado con la criminalizadora lucha contra las drogas ejecutada por EE.UU. y su política migratoria racialmente discriminatoria.

Así, cuando se habla de crimen organizado, hay una diversidad de actores que caben en ese universo. En el espectro criminal están aquellos grupos de sicarios que se dedican a una diversidad de actividades delictivas, así como las redes de traficantes y tratantes de personas, todos estos operando bajo la sombra de los fuertes carteles del narcotráfico mexicano. Sobre estos últimos, el autor Raúl Benítez Manaut describe el escenario del crimen organizado y la relevancia de los carteles cuando señala que:

En México actualmente hay siete grandes carteles del narcotráfico... Estas siete poderosas mafias dominan los mercados de venta de cocaína, heroína y efedrinas en más de 300 ciudades de Estados Unidos, y las pugnas entre ellos han elevado las cifras de homicidios en México.

Se desata una violencia nunca antes vista en México, y transforma a las ciudades fronterizas de México con Estados Unidos como entre las más peligrosas del mundo, por el número de homicidios violentos.

Ciudades como Juárez, Tijuana, Reynosa, Matamoros, Nuevo Laredo, son ocupadas por los cárteles y las calles se vuelven su teatro de operaciones (Benítez, 2013, págs. 8-9).

Además de esos fenómenos que han influido en la política de seguridad, se deben adicionar aquellos factores más relacionados con el aparato estatal mexicano. El primero, muy relacionado con el etos mexicano que se traduce en su marco jurídico. El segundo, se refiere a las deficiencias del aparato estatal en cuanto a los niveles de corrupción y la falta de capacidad del Estado mexicano para afrontar los retos en materia de seguridad y migración.

En cuanto al marco jurídico mexicano, puede decirse que también tiene dos caras. Antes de la securitización ya existía una pugna entre derechos y seguridad. La constitución mexicana de 1917, aún vigente, brinda importantes derechos y garantías para todas las personas que se encuentren en su territorio, como el derecho a aquellos migrantes indocumentados a no sufrir discriminación, el derecho a no ser sometido a detención ilegal, tortura o reclusión en régimen de incomunicación y el derecho al debido proceso y al remedio jurídico (Amnistía Internacional, 2010).

Pero la misma constitución contiene varias disposiciones orientadas a protegerse contra los extranjeros, lo cual vuelve a México en un país inhóspito para los migrantes. Limitaciones para participar en política, en adquirir propiedades, desigualdades laborales entre extranjeros y nacionales, permisibilidad en la expulsión de extranjeros con un sistema poco garante de derechos y segregación entre nacionales y extranjeros, inclusive para aquellos nacidos en territorio mexicano de origen extranjero, son algunos ejemplos de cómo existe una clara línea anti migratoria en general (Waller, 2009).

A pesar de que México ha ratificado gran parte del ordenamiento jurídico internacional en materia de derechos humanos, jerárquicamente los tratados se encuentran debajo de la constitución; ese hecho y la falta de adaptación de dicha normativa internacional al derecho interno secundario obstaculiza la aplicación de las mismas en el territorio mexicano (Amnistía Internacional, 2010, pág. 34). Fue hasta el 2011 que se reformó la constitución para elevar a rango constitucional los derechos humanos protegidos por los tratados internacionales ratificados por el país, que establece la obligación del Estado de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos, aunque no deja de ser simplemente enunciativo (Delgadillo & Rojas, 2011, pág. 14).

Es de recordar que se habla de un país que hasta hace pocos años el encontrarse indocumentado en su territorio significaba la comisión de un delito. Las leyes migratorias mexicanas siempre han tenido disposiciones restrictivas para proteger la soberanía territorial, legado de su historia revolucionaria entre los años 1910 y 1917. Fue en la década de los setenta del siglo XX, cuando el país sufre una explosión demográfica, que cierra sus puertas a los migrantes cuando la Ley general de población del año 1947 es sustituida por la del año 1974. La ley fomentaba la segregación, ya que el perfil del migrante que busca es aquel que contaba con buena salud, solvencia económica y que no representara una amenaza al empleo del nacional, criminalizando a su vez la migración indocumentada (González-Murphy & Koslowski, 2011, pág. 4). Es entonces cuando “el obtener autorización para trabajar legalmente en México se hizo más difícil que conseguir residencia permanente [*green card*] en Estados Unidos” (Buchenau, 2001, pág. 43).

El clima antiinmigrantes se arrecia en la primera década del siglo XXI, pero coincidentemente con la caída del poder del Partido Revolucionario Institucional (PRI) se abre un momento político para reformas importantes en el país. En el año 2000 la presidencia de Vicente Fox del Partido Acción Nacional (PAN) ve a los migrantes mexicanos en EE.UU. como una válvula de escape para su economía e inicia conversaciones bilaterales para una reforma migratoria que beneficie a los mexicanos en el vecino del norte, las cuales fueron interrumpidas por los ataques terroristas a las torres gemelas en el año 2001. Es en ese momento que las sociedades estadounidense y la mexicana empiezan a cuestionar la incongruencia entre lo que México reclama para sus migrantes versus su propia política migratoria (González-Murphy & Koslowski, 2011, págs. 8-10).

En esa época, México empezó a darse cuenta de que para exigir a EE.UU. reformas en beneficio de sus migrantes, debía impulsar una reforma migratoria propia. Una serie de medidas en la frontera sur y políticas enfocadas también a la región centroamericana tratan de dibujar el espejo en que México pretende que EE.UU. se refleje en la materia. Así, la presidencia Fox emprende varias acciones encaminadas a reivindicar a su nación.

En materia de desarrollo una de las medidas que el presidente Vicente Fox lanzó fue el Plan Puebla Panamá¹⁷, que implementa medidas para atender la problemática de la migración indocumentada como los grupos Beta, un programa de regularización de migrantes y una depuración de los funcionarios corruptos del INM (Grayson, 2002); asimismo, inicia una serie de acuerdos con los países centroamericanos para abordar la situación en temas puntuales como la repatriación ágil ordenada y segura, regularización de trabajadores temporales guatemaltecos y protección de derechos de migrantes enfocados especialmente a poblaciones vulnerables (INM, 2005, pág. 4). No obstante, todas esas medidas quedaban cortas por problemas de mala planeación y ejecución, la falta de recursos para implementarlas correctamente, la corrupción en las instituciones, la imposición de requisitos poco viables de cumplir para los migrantes, el manejo superficial de los temas tratados con los países centroamericanos, así como el maquillar acciones como cambios en el lenguaje utilizado que pretendía dignificar al migrante, pero que solo tenían el efecto de disfrazar lo que ocurría¹⁸.

Aparejado a lo anterior, también se empezaron a ver las primeras medidas de securitización, como el Plan Sur, que luego fue sustituido por el proyecto denominado "Fortalecimiento de las delegaciones regionales de la frontera sur", los cuales tenían el objeto de coordinar acciones entre autoridades migratorias y policiales para reducir abusos, pero su efecto fue el incremento de las detenciones en la zona sur del país.

En el primer lustro del siglo XXI, muy lejos de lograr convertir a la frontera sur en un reflejo de las aspiraciones mexicanas de las reformas que esperaba de EE.UU.; la falta de una reforma integral y el inicio de la política securitizadora, terminaron abonando poco para esos

¹⁷ Se concibe como un proyecto de cooperación para fomentar el desarrollo integral del sur mexicano y los países centroamericanos con el fin de elevar la calidad de vida de la región (Secretaría de Relaciones Exteriores de México, 2013).

¹⁸ El INM maneja el termino "aseguramiento" para describir las detenciones de migrantes indocumentados que realiza, dando a entender que lo hacen para proteger a la persona detenida.

propósitos y el país se convirtió en una versión más radical de la política estadounidense. Respecto a ello, el Doctor Rafael Fernández de Castro, Jefe del Departamento Académico de Estudios Internacionales del Instituto Tecnológico Autónomo de México, expresó que México se olvidó de Centroamérica y se embarcó en una luna de miel con EE.UU., lo cual hizo que implementara una política hacia los migrantes indocumentados centroamericanos más racista y discriminatoria que la de EE.UU. (Grayson, 2002).

En el año 2005 la postura oficial sobre la política migratoria se plasma en el documento “México frente al fenómeno migratorio” emitido por el gobierno federal y respaldado por ambas Cámaras del Congreso de la Unión un año después (González-Murphy & Koslowski, 2011, pág. 9). Dicho documento, como el mismo lo explica, nace del esfuerzo de reformular la política migratoria mexicana a partir del diálogo entre actores de la sociedad civil y el gobierno en las reuniones que se denominaron Perspectivas y diseño de plataformas para la construcción de una política migratoria mexicana (Secretaría de Relaciones Exteriores de México, 2005, pág. 2). El esfuerzo fue un pobre aporte hacia el cambio, debido a que se enfoca primordialmente en atender la situación de sus compatriotas en EE.UU., así como la importancia del fortalecimiento de sus fronteras y descuida su obligación en cuanto a los migrantes en su propio territorio.

No obstante, el documento reconoce la importancia de empezar a abordar el tema con Centroamérica cuando anuncia como uno de sus principios el reconocimiento de que “los procesos migratorios que prevalecen en México se articulan regionalmente -en particular con Centroamérica-, por lo que la política migratoria mexicana debe profundizar su enfoque regional”, así como una de sus recomendaciones enuncia que se debe “adecuar la política migratoria hacia los países vecinos del sur en concordancia con sus características, que brinde seguridad a la frontera y facilite un flujo legal, seguro y ordenado de personas, bajo los principios de responsabilidad compartida y de respeto a los derechos humanos” (Secretaría de Relaciones Exteriores de México, 2005, págs. 2, 3).

Durante el sexenio posterior al presidente Vicente Fox, el cual estuvo a cargo del presidente Felipe Calderón, del mismo partido, la situación de los migrantes que transitan por México empeora en términos generales, pero también se ven algunos avances significativos. De esa gestión hay tres circunstancias que vale la pena analizar: la lucha frontal y agresiva contra el crimen organizado, las reformas en materia migratoria y el incremento de la corrupción e impunidad, como los maltratos y abusos hacia los migrantes de parte de sus instituciones. En ese sentido, el diagnóstico del INM menciona que:

Bajo el gobierno del ex presidente Felipe Calderón (2006-2012) dos decisiones de política fueron significativas en el tema migratorio. La primera de ellas guarda relación con la política de Estado dirigida a acabar con los grupos de narcotráfico existentes en el país; y la segunda, asociada con la despenalización de la migración un año posterior al inicio de su mandato.

Sin embargo, la primera política mencionada no sólo es cuestionada en el ámbito migratorio, sino además en todos los aspectos de la realidad del país, debido a que ocasionó el debilitamiento del Estado de Derecho... la consecuencia inmediata de la lucha contra diferentes grupos de narcotraficantes originó un cambio en la modalidad de actuación de los mismos, los cuales para mantener sus estructuras intensificaron actos de violencia tales como: secuestros, extorsiones, desapariciones forzadas, asesinatos, trata y tráfico de personas,

llegando en algunos casos a actuar en colusión con autoridades. Al respecto, sólo se sabe de 36 actos de extorsión y siete casos de trata denunciados a la CNDH desde el año 2005 (Wolf, Aguilar, Bravo, Román, & Monjaraz, 2013, pág. 12).

La guerra directa contra los cárteles de la droga para desmantelar las redes del narcotráfico rindió frutos relativamente exitosos en cuanto a capturas de altos dirigentes de dichas organizaciones. Durante ese período, 25 de los 37 delincuentes más buscados fueron capturados, pero esos impresionantes números quedan opacados ante las más de 60,000 muertes que el conflicto ha generado. Reiteradas veces el presidente Felipe Calderón defendió su estrategia reconociendo su responsabilidad y el costo político que las muertes significan, pero estaba convencido de que las generaciones futuras reconocerán el precio pagado en la actualidad (Flores, 2012). Sin embargo, hay que tomar en cuenta que estas organizaciones criminales no desaparecen al caer sus líderes, dado que se reestructuran y se transforman, muchas veces pasando por un período de violencia interna por la pugna del poder (Sánchez, 2014).

La violencia no solo afectó a miembros del crimen organizado y miembros de la seguridad pública, la mayoría de víctimas fueron puestas por civiles y dentro de ellos los migrantes indocumentados fueron los más vulnerables. Más allá de las cifras estadísticas, la Masacre de San Fernando, Tamaulipas, en la que fueron asesinados 72 migrantes, en su mayoría centroamericanos, por el crimen organizado en el año 2010, se convirtió en un caso paradigmático para ejemplificar cómo esta crisis afecta a dicha población.

En cuanto a las reformas a las leyes, además del reconocimiento constitucional de los tratados internacionales en materia de derechos humanos, tras una serie de reformas a la ley general de población en el año 2008 se despenaliza la migración indocumentada, reduciéndola a una falta administrativa, derogando y reformando una serie de artículos que cambian penas que iban de 2 a 10 años de prisión a la imposición de multas y expulsión de la persona del territorio mexicano (González-Murphy & Koslowski, 2011, pág. 13). La criminalización de la migración irregular nunca fue efectiva, en el sentido de que dichas penas rara vez fueron aplicadas. El problema de fondo era que dicho marco jurídico propiciaba el abuso de las autoridades hacia los migrantes, debido a que legalmente poseían las herramientas para perpetuar delitos contra ellos, quienes ante amenazas reales se veían a merced de dichas autoridades.

A mediados del 2011 entra en vigencia la nueva ley de migración, la cual fue un avance en la protección de derechos de los migrantes. La ley reconoce derechos y obligaciones de los migrantes, apunta a la implementación de una política migratoria y reestructura las facultades de las autoridades migratorias. Su reglamento es muy detallado y toca temas medulares, como la formulación de la política migratoria, los procesos de profesionalización y certificación del personal, los lugares destinados al tránsito internacional de personas, el control migratorio, la unidad familiar, la protección a migrantes, el retorno asistido y el procedimiento migratorio, entre otros (Wolf, Aguilar, Bravo, Román, & Monjaraz, 2013, págs. 22-23).

Sin embargo, la ley no cumple con las expectativas esperadas. Muchos hasta consideran que, lejos de velar por los derechos fundamentales incrementó la criminalización y la clandestinidad de los indocumentados. Eso se atribuye a que el enfoque de derechos humanos

es meramente declarativo, se sigue enfocando en temas de control, colocando a la migración y a las personas migrantes dentro de un esquema de seguridad, en lugar de considerarlo como un tema social y colocar a la persona migrante y sus derechos en el centro de su quehacer (Delgadillo & Rojas, 2011, págs. 14-15). La ley tampoco derogó en su totalidad a la ley general de población y el reglamento de la nueva ley, aunque es muy detallado, muchas veces carece de claridad en procedimientos migratorios; esos dos factores hacen que en la práctica sea difícil aplicar las nuevas normativas (Wolf, Aguilar, Bravo, Román, & Monjaraz, 2013, págs. 22-23).

La encuesta del barómetro de corrupción global del 2013 refleja que México es uno de los países donde la corrupción es un grave problema en el sector público, obteniendo una calificación de 4.7 de 5. El poder judicial con 80%, los partidos políticos con 91%, las policías con 90%, los servidores públicos con 87% y el poder legislativo con 83% son las instituciones percibidas con mayor corrupción y las últimas cuatro instituciones mencionadas están por encima del promedio del resto de países (Transparency International, 2014). Todas estas entidades influyen en la suerte de los migrantes indocumentados y de forma más directa las policías y los servidores públicos, por lo que además de que la corrupción afecta a la población mexicana, también es sumada a las desventajas de los migrantes.

Como muchos otros informes de organizaciones de la sociedad civil, el informe de Amnistía Internacional que analiza la situación de los migrantes en México explica cómo ocurren los abusos, extorsiones y el uso excesivo de la fuerza de parte de las autoridades de seguridad mexicana. Estos ocurren usualmente durante operaciones de detención de migrantes o cuando miembros del ejército o policías detienen a los migrantes para obtener un beneficio personal, extorsionándolos. Esas prácticas conducen a otros abusos como malos tratos, violencia sexual, uso excesivo de fuerza y amenazas, entre muchos otros. Las leyes permisivas y la falta de ellas, así como la falta de procedimientos y protocolos de actuación de estas instituciones fomentan estas prácticas debido a que no existen mecanismos internos para establecer sanciones e investigaciones formales y muchas veces los agentes en el terreno utilizan de forma sistemática su propio criterio, sin directrices claras (Amnistía Internacional, 2010, págs. 21,23,25). Según la Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes, en el muestreo que realizó el primer trimestre del año 2013, el 18% de los delitos cometidos contra los migrantes son a manos de las autoridades estatales y el 76% son cometidos por los diferentes cuerpos policiales (véase tabla 5).

El nuevo gobierno de Enrique Peña Nieto, que significó el retorno del PRI al poder el 1 de diciembre de 2012, no ha significado un cambio y, para los más pesimistas, ha empeorado. Durante su primer año de gestión se le culpaba del incremento del crimen organizado y los migrantes siguen siendo los más afectados, quienes son vistos como mercancía. Los esfuerzos gubernamentales siguen pareciendo aislados, difusos, reactivos y no existe una nueva política migratoria que permita a los migrantes transitar en paz y con dignidad en territorio mexicano. Dicho país sigue siendo el peor lugar para el tránsito de migrantes y las autoridades tanto políticas como policíacas encarnan en su justa dimensión el ejemplo del Estado cooptado por el crimen organizado (Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes, 2013, pág. 21).

La organización Human Rights Watch, en su reporte mundial del año 2014, informó que el gobierno mexicano reveló que existen 26,000 personas que han sido reportadas como desaparecidas desde el año 2007 y, a pesar de que ha promulgado legislación orientada a proteger los derechos de las víctimas, poco progreso se ha hecho en reducir las matanzas, desapariciones forzadas y torturas cometidas por agentes de la seguridad pública. En junio de 2013 la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) manifestó que se encuentra investigando 2,443 casos de desapariciones que involucran a agentes del Estado. Desde diciembre 2006 a septiembre 2013 la institución recibió 8,150 quejas de abusos realizados por militares, quienes gozan de impunidad debido a que están sujetos a la justicia militar, que solo ha emitido 38 sentencias condenatorias de los más de 5,600 casos judicializados (Human Rights Watch, 2014).

Los privados de libertad también son un sector vulnerable, ya que se han encontrado indicios de que la tortura es practicada cuando son detenidos y en el momento que son procesados, muchas veces obteniendo confesiones forzadas que son aceptadas en los juicios por jueces, a pesar de la prohibición constitucional existente. Del año 2003 a agosto 2012 se investigaron 302 casos, de los cuales en 128 se encontraron señales de tortura, pero solo 39 de estos tuvieron como resultado sentencias condenatorias. Las prisiones se encuentran sobrepobladas, carecen de las condiciones higiénicas adecuadas y son altamente inseguras. Tampoco existen mecanismos para que los privados de libertad puedan interponer recursos contra abusos de custodios y el 65% de las prisiones son controladas por el crimen organizado, donde existe corrupción y violencia. Durante el año 2013, para noviembre de ese año se contabilizaban 108 privados de libertad fallecidos dentro de las prisiones (Human Rights Watch, 2014).

Del año 2001 a mediados del 2013 la población penitenciaria se ha incrementado en un 48.61%, si bien la capacidad de alojamiento de las prisiones también se ha incrementado en un 48.70%. No obstante, para el año 2001 la capacidad de alojamiento ya había sido rebasada en un 23.13% y para mediados del año 2013 era de un 23.05%. Por otra parte, para mediados del año 2013 el 42.08% aún esperaba recibir una sentencia, cifra muy similar a la del 2001, donde el 43.15% esperaban ser juzgados por un sistema judicial con una gran mora en el ámbito penal (véase tabla 6).

El desfasado sistema judicial es deficiente en proveer justicia a las víctimas de crímenes violentos y violaciones a derechos humanos debido a la corrupción y a la falta de recursos y de preparación. A pesar de la reforma de transformación del sistema judicial del año 2008, poco avance se ha logrado para cumplir la meta de implementación del nuevo sistema, que tiene como fecha límite el año 2016. Actualmente, solo 3 de los 32 Estados han implementado la reforma y solo 13 han iniciado el proceso de transformación. La sociedad civil que trabaja en beneficio de los migrantes también es constantemente acosada, no solo por el crimen organizado, sino también por oficiales de seguridad. Al menos 3 albergues de migrantes se vieron forzados a cerrar durante el año 2013 por esa causa (Human Rights Watch, 2014).

1.3 Otros factores de riesgo para los migrantes del triángulo norte en los países de tránsito y destino en la zona de América del Norte (México y EE.UU.)

1.3.1 Cómo el crimen organizado afecta a los migrantes en tránsito

Los migrantes que atraviesan la ruta del migrante, como se le ha denominado a los diferentes caminos que cruzan por México hacia EE.UU., es uno de los corredores migratorios más peligrosos en el mundo. Si bien es cierto que gran parte de las dificultades se debe a la persecución de las que son víctimas por parte de las autoridades de ambos países, también existen otros obstáculos que deben superar.

El crimen organizado, los peligros de los medios de transporte que utilizan para movilizarse y los terrenos inhóspitos que son obligados a recorrer, también son factores que atentan contra sus vidas y los riesgos de sufrir algún tipo de vulneración siempre los acompañan en su larga travesía, por lo que es importante plasmarlos para tener el panorama completo sobre la inseguridad a la que son expuestos.

La espina dorsal del crimen organizado en México es el tráfico de drogas. Geográficamente el país no solo es uno de los corredores migratorios más significativos, sino también es un corredor de drogas ilícitas importante. El país se encuentra entre una de las regiones que más consume drogas en el mundo y una de las que más las produce (Manaut, 2011, pág. 189). Sin embargo, no es la única actividad criminal. Según el Informe del problema de las drogas en las Américas de la Organización de Estados Americanos (OEA), la diversificación de actividades ilícitas también abarca al tráfico ilegal de armas, el contrabando, la piratería de productos, la trata de personas, el tráfico de migrantes, el tráfico de órganos, el robo y la venta de productos robados, la minería ilegal, el secuestro y la extorsión, incluida la victimización de migrantes. Dicho informe también identifica que a nivel transnacional, los actores más importantes del crimen organizado en América son los “carteles mexicanos, las bandas emergentes en Colombia, los Comandos en Brasil y las “maras” en Centroamérica, estructuras que tienen distintas vinculaciones con el mercado de las drogas y que no dependen exclusivamente de él” (OEA, 2013, pág. 80).

Sin embargo, en el fenómeno mexicano lo que prima son las grandes organizaciones que se dedican primordialmente al narcotráfico. Actualmente existen siete grandes carteles: la federación de Sinaloa, considerado el más poderoso, cuyo cabecilla es el recién capturado Chapo Guzmán, quien es considerado por la revista Forbes como uno de los hombres más poderosos del mundo. Es seguido por el cartel del Golfo, quien por su rivalidad con el primero, configuró ejércitos de sicarios conformados por ex militares mexicanos y guatemaltecos, semilla de los Zetas, el que a su vez es seguido en importancia por la Familia Arellano Félix, con sede en Tijuana. En Ciudad Juárez se ubica el cartel del Milenio. De pugnas internas de las primeras dos organizaciones nacen el cartel de Beltrán Leyva en Sinaloa, que se expande hasta Jalisco, y los Zetas, que se independizaron del cartel del Golfo y le declaran la guerra. La séptima, es la familia Michoacana, quien se especializa en la venta de pseudoefedrina (Benítez, 2013, pág. 8).

Las pandillas, que se asemejan cada día más a mafias, también juegan un papel en el crimen organizado, pues suelen estar vinculadas con el desempeño de actividades subcontratadas como el tráfico de armas o sicariato. Sin embargo, las pandillas centroamericanas no tienen un vínculo formal y estructurado con los narcotraficantes mexicanos, debido a que si bien existen miembros de estas pandillas que trabajan en asocio con las grandes organizaciones del crimen organizado, su poco éxito de propagación en territorio mexicano ha limitado su fortalecimiento como organización criminal en dicho país. No obstante, pandillas como los Aztecas y los Mexicles, de raíces mexicanas, han establecido fuertes vínculos con las grandes empresas criminales y han evitado el arraigo de las centroamericanas en territorio mexicano (Santamaría, 2013, págs. 64, 67).

Los carteles del Golfo y de Sinaloa han logrado crear nexos con Centroamérica a través de redes de asocio con los grupos criminales llamados transportistas, quienes se encargan de trasladar las drogas y mantienen nexos con pandillas locales para tener acceso a armas y mercados de narco menudeo. Pero los Zetas han adoptado un modelo diferente implementando la trasplatación de su organización a actores locales como los Kaibiles que comparten un código militar similar en Guatemala. Esta organización es la que más ha diversificado sus actividades criminales como la trata de personas, extorsiones, lavado de dinero, y el control sobre redes delictivas locales dedicadas al secuestro, la explotación sexual y la venta de productos piratas (Santamaría, 2013, págs. 70,71). Es la organización que más ataca a los migrantes centroamericanos de forma directa debido a la forma en que operan con sus redes delictivas locales y sus socios transnacionales, así como el dominio que ejercen sobre gran parte del territorio de la ruta migratoria.

El problema del crimen organizado en México lo ha convertido en un país sumergido en una crisis de violencia. Según el Estudio global sobre homicidios 2011 de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), las tasas de homicidio por cada 100 mil habitantes de México son menores a las de los países centroamericanos del triángulo norte. En el año 2010 las cifras de Honduras llegaron al 82.1, las de El Salvador a 66.0 y las de Guatemala a 41.4, muy por arriba del 18.1 de México. No obstante, cuando se analiza detenidamente el caso mexicano, se encuentran índices más altos de homicidios concentrados al oeste del país en Estados como Chihuahua, Sinaloa, Guerrero y Baja California que solo representan el 11% de la población pero aportan el 41% de los homicidios, especialmente en ciudades fronterizas como Ciudad Juárez y Tijuana que concentran la mayoría de los homicidios de los Estados a los que pertenecen (ONUDD, 2011, págs. 50-93). Existen entonces regiones en México en que la tasa de homicidio es más alta que la de los territorios de los países del triángulo norte combinados (véase mapa 2).

A pesar del alto índice de homicidios en la zona norte y central del país, los migrantes se ven poco afectados, ya que es un fenómeno de la delincuencia que responde más a pugnas entre rivalidades y con las autoridades. Sin embargo, los migrantes no son inmunes a peligros, frecuentemente son víctimas de abusos, especialmente en su recorrido en la zona sur del país. La Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes muestra un panorama de los hechos de violencia a la que los migrantes son sujetos en base a los testimonios recogidos durante el primer semestre del año 2013. El 82% de hechos de violencia fueron cometidos por criminales quienes en el 36% de los casos actuaron solos o en grupos de dos personas y en el 64% por tres o más. El 91% de las víctimas son migrantes provenientes

del triángulo norte, siendo en su mayoría originarios de Honduras (véase tabla 7) y los delitos más comunes son robos y extorsiones, con el 89%, seguidos del secuestro, con el 5% (véase tabla 8) que suceden en un 82% de los casos en el sur del país donde la gran afluencia de migrantes se concentra (véase tabla 9).

Sin embargo, no se puede desestimar la importancia de los secuestros en México, ya que las cifras brindadas en los datos anteriores son recabadas en base a testimonios de sobrevivientes que logran llegar a los albergues. Por su parte, el Informe especial sobre secuestro de migrantes en México de la CNDH, en base a 178 testimonios de los cuales el 86% son de víctimas directas, además de confirmar que la mayoría de las víctimas son centroamericanos del triángulo norte, también revela que la mayor parte de las zonas donde ocurren estos eventos se relaciona directamente con la ruta del tren que utilizan los migrantes en su tránsito por México. Si bien la mayoría ocurre en el sureste del país, contabilizando un 67.4% de los casos en esa zona, también en la región norte existe un porcentaje considerable, con un 29.2% (véase mapa 3).

Para tener una idea de cómo el problema de los desaparecidos - que está muy vinculado a los secuestros - se ha agravado y de la poca efectividad de respuesta de parte de las autoridades mexicanas, basta con analizar los datos de casos de migrantes desaparecidos reportados que registra el INM, con el nivel de éxito que han tenido en localizarlos por medio de los grupos Beta¹⁹. Entre los años 2010 al 2012²⁰ solo el 44.21% de personas desaparecidas fueron encontradas, pero año con año las denuncias se han incrementado en un 160.48% y el nivel de éxito de localización²¹ ha disminuido en un 32.63% en ese mismo período (véase tabla 10). La cancillería hondureña reporta que entre los años 2010 al 2013 han tenido conocimiento de 625 desaparecidos, de los cuales 79 son niños o adolescentes, la mayoría de casos reportados en todo el mundo son de México y EE.UU. (Secretaría de Relaciones Exteriores de Honduras, 2014); la cancillería guatemalteca reporta 47 personas desaparecidas en México (Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala, 2014); y la cancillería salvadoreña reporta 1,737 casos reportados de desaparecidos en todo el mundo, la mayoría en México y EE.UU., y se sabe que en los casos de México solo se han localizado a 79 personas (Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, 2014).

A pesar de las discrepancias entre los datos de las diferentes fuentes, no cabe duda de que el problema de los secuestros en territorio mexicano sigue afectando de manera significativa a las poblaciones migrantes. Dada la clandestinidad en que estas personas se mueven, es difícil implementar un mecanismo fidedigno que dé un dato concreto sobre la cantidad de víctimas.

¹⁹ Son grupos que forman parte de la estructura del INM, que tienen como objetivo brindar ayuda humanitaria, primeros auxilios, asistencia migratoria, orientación e información a los migrantes sobre sus derechos, conformados por 22 grupos en 9 estados de México: Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Tamaulipas, Veracruz, Tabasco, Chiapas y Oaxaca (Instituto Nacional de Migración, 2014).

²⁰ Se toman como referencia solo los años del 2010 al 2012, debido a que los datos de los migrantes localizados por el grupo Beta han sido publicados hasta mediados del año 2013, en tanto que los casos reportados como desaparecidos ante el INM fueron reveladas recientemente a partir del año 2010, a raíz de una solicitud de un particular, haciendo uso del derecho al acceso de información, pero el INM aún debe proporcionar los datos de los años 2000 al 2009.

²¹ Las localizaciones se realizan por un período máximo de un mes a partir de la fecha en que son reportados (Presidencia de la República, México, 2013, pág. 778).

Dada dicha situación, siempre existe una cifra negra desconocida, por lo que se asume que el número de probables víctimas es mayor que el número total de denuncias (Vanhée & Franco, 2011, pág. 9).

Lo anterior también es válido para los otros crímenes a los que son sujetos, puesto que una persona puede sufrir diversas vulneraciones en las cuales caben una serie de delitos que pueden ocurrir de forma simultánea. El ejemplo más claro es el del secuestro, que puede desencadenar una serie de crímenes como la tortura, la mutilación, las violaciones rutinarias, la extracción de órganos, la trata de personas, la esclavitud e inclusive el homicidio. Otros peligros también les acompañan, como las extorsiones a familiares para pedir rescates, la falta de alimentación y el obligarlos a transitar por territorios en disputa por diferentes organizaciones del crimen organizado. A pesar de que muchos delitos se realizan en menor proporción, no significa que sean menos graves. Las mujeres, los niños y los adolescentes migrantes son especialmente vulnerables y muchas veces las mujeres se ven obligadas a comprar su seguridad a cambio de relaciones sexuales. En los casos de violación, también se enfrentan al riesgo de contraer una enfermedad de transmisión sexual o resultar embarazadas y existen los riesgos de sufrir lesiones o morir a consecuencia de la agresión. Las centroamericanas, especialmente las menores de edad, suelen ser víctimas de trata de personas en su modalidad de explotación sexual, especialmente en el sur mexicano, en tanto que los hombres que son privados de libertad también son obligados a realizar trabajos forzados y a cometer ilícitos (Delgado & Rojas, 2011, págs. 22-24).

1.3.2 Otros riesgos a los que se exponen los migrantes por los lugares que transitan

Si bien para los migrantes el ser víctimas de crímenes por la delincuencia en México y el jugar al gato y al ratón con las instituciones mexicanas son los problemas más grandes que afrontan, el mismo camino que atraviesan es un reto en sí. Los primeros dos factores suelen determinar el constante cambio de rutas migratorias, lo cual implica el atravesar lugares inhóspitos como la utilización de medios de transportes inseguros.

Hay que tomar en cuenta que no todos los migrantes migran bajo las mismas circunstancias, existen también diferencias que guardan una estrecha relación con sus recursos y los de sus familiares en EE.UU. Entre más recursos económicos tengan para emprender su viaje, menos riesgo corren, ya que eso determina los medios de transporte que utilizan y las rutas que siguen.

El medio menos común que se utilizan es el aéreo, para aquellos que pueden obtener una visa mexicana; por esa vía se desplazan hasta ciudades al norte de México como Hermosillo, Tijuana y Ciudad Juárez, o ciudades como el Distrito Federal, Guadalajara y Monterrey, combinando medios terrestres para llegar al punto fronterizo más próximo y cruzar hacia EE.UU. Aquellos con medianos recursos, recurren a los autobuses, utilizando los que se conocen como tijuateros, que van directamente hacia la frontera norte o puntos intermedios, o líneas de bajo costo que recorren el país de sur a norte y no llegan a las centrales de autobuses, siempre sujetos a controles migratorios como retenes que pueden ser superados cuando son víctimas de extorsiones. Finalmente, el medio más utilizado por aquellos con menos recursos es el tren de carga, el cual representa mayor peligro debido a que además de arriesgarse a ser

víctimas del crimen organizado, la misma inseguridad del tren los exponen a accidentes, que en el peor de los casos les puede causar la muerte (Chávez & Landa, 2012, págs. 12,13).

El reportaje “La bestia de los migrantes” es uno de los muchos que a lo largo de los últimos años se enfocan en describir y relatar historias que ilustran las condiciones y las situaciones en que estas personas utilizan el tren como medio de transporte. El reportaje describe que tras varios días de caminatas desde la frontera entre Guatemala y México, los migrantes abordan trenes con un nivel de cansancio impuesto por los primeros días de ruta a pie, mal equipados para resguardarse del clima frío y siempre alertas por la exposición a asaltos, ramas de árboles, ataques de abejas y movimientos bruscos de la locomotora. Los trenes de carga son manejados por siete empresas privadas de ferrocarriles que solo permiten abordar el tren cuando se encuentra en movimiento. Estos recorren alrededor de 5,000 kilómetros, alcanzando hasta 70 kilómetros por hora, inclusive en curvas. El viaje promedio implica abordar no menos de 8 o 9 veces diferentes trenes en viajes que duran de 6 a 11 horas aproximadamente. Todos esos factores son los que propician los frecuentes accidentes que cobran vidas o cercenan un miembro de la víctima. (Martínez, 2009).

Durante todo el recorrido, los únicos oasis disponibles son la red de albergues de la sociedad civil que a lo largo de los años la iglesia católica ha construido en la ruta migratoria. En dichos lugares los migrantes pueden descansar por no más de tres días en albergues que funcionan con escasos recursos y sin apoyo de ningún gobierno. Los migrantes también son auxiliados con alimentación, que reciben de ciudadanos cuando atraviesan ciertos tramos del camino.

Superado el tramo más largo, el próximo reto es cruzar la frontera entre México y EE.UU. La alta securitización de dicha frontera por parte del gobierno estadounidense obliga a los migrantes a buscar caminos inhóspitos en los que ponen en riesgo sus vidas, ya que el muro fronterizo cubre las zonas urbanizadas de la misma, dejando como fronteras naturales, las montañas, el desierto y el río Bravo que dividen ambos países.

El artículo “Illegal Immigrant Death Rate Rises Sharply in Barren Areas” que se traduce a “La tasa de muertes de inmigrantes ilegales se incrementa abruptamente en zonas áridas” describe las formas más comunes en las que aquellos que intentan cruzar la frontera de forma clandestina encuentran la muerte. Algunos han muerto sofocados mientras son transportados en vehículos poco ventilados, otros en choques vehiculares cuando son perseguidos por autoridades migratorias estadounidenses, siendo alcanzados por rayos o ahogados en el río Bravo. Sin embargo, la mayoría sucumbe a la insolación o la deshidratación ocasionadas por las altas temperaturas en las zonas desérticas, especialmente en los meses de verano a mitad del año (Nieves, 2002, págs. 1,2).

El informe “Humanitarian Crisis: Migrant Deaths at the U.S.-Mexico Border”, el cual puede traducirse como “Crisis humanitaria: muertes de migrantes en la frontera EE.UU.-México” describe como el inicio del camino por estas áreas desoladas son guiadas por traficantes de personas que conocen el área y cobran entre 1,000 y 2,000 dólares estadounidenses. La estrategia es simple, tratar de cruzar la frontera lo más rápido posible evadiendo la fatiga, el calor, las autoridades migratorias y los delincuentes que rondan la zona (Jimenez, 2009).

En la imperiosa carrera, una ampolla en los pies es una lesión fatal y en muchas ocasiones aquellos que no pueden seguir el paso del resto del grupo son dejados atrás o grupos enteros se pierden en el desierto. Las altas temperaturas pueden producir fallo en órganos vitales, vómitos, desorientación, calambres, dificultades para respirar, entre otros males que son manifestaciones de la decadencia física que suele resultar en muerte. Aquellos que mueren ahogados cruzando el río, canales de irrigación o las costas del golfo de México suelen ahogarse víctimas de las fuertes corrientes y el pánico que los invade, el cual puede suceder de forma grupal. Los vehículos por los que son conducidos frecuentemente exceden los límites de velocidad, cuentan con poca manutención y son sobrecargados, por lo que es común que una llanta explote y genere un accidente. Inclusive algunos han sido víctimas de incendios de zonas no pobladas, mordidas de serpientes y caídas en la accidentada geografía que atraviesan (Jimenez, 2009, págs. 24-27).

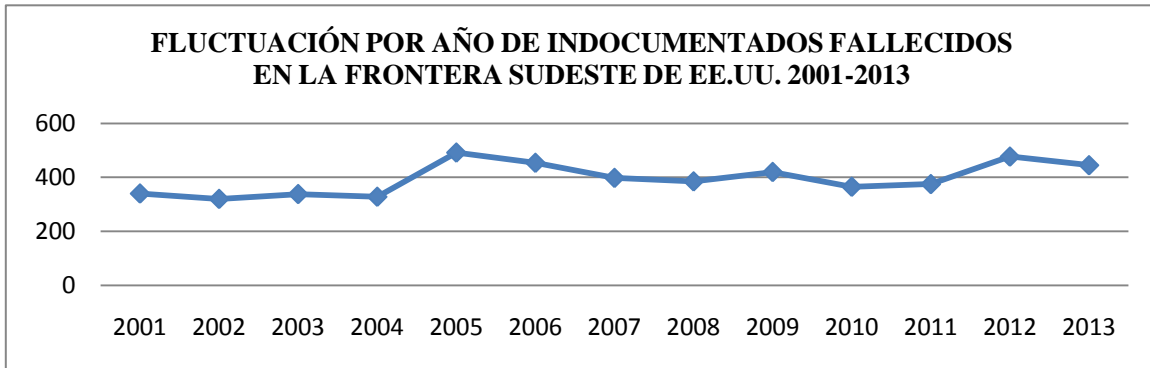
Los más afortunados son los que salen ilesos del recorrido o solo llevan recuerdos de algunas lesiones, independientemente de ser detectados por las autoridades migratorias estadounidense, pero existe un alto número de víctimas que encuentran la muerte. La crisis humanitaria, como muchos han bautizado la situación, parece cada día formar parte de la cotidianidad y verse con más indiferencia. Lo único que ha podido poner en la agenda de éstos países la seguridad humana de los migrantes ha sido la reciente crisis de la migración indocumentada de niños y adolescentes no acompañados, la cual fue motivada por un vacío creado en el año 2008 en la legislación estadounidense, que permite que estos sean entregados a familiares en EE.UU. mientras siguen su proceso migratorio, desapareciendo del mapa tras su entrega o alargando los procesos de deportación.

Es difícil cuantificar cuántas personas sufren de lesiones o fallecen en la ruta, ya que siempre está presente esa cifra negra de aquellos casos que no son conocidos por las autoridades. Sin embargo, vale la pena conocer los datos estadísticos referentes a casos de migrantes vulnerables en tránsito hacia EE.UU. de los grupos Beta y de la patrulla fronteriza²², para tener una idea de la magnitud de esta crisis. Entre los años 2001 al 2013, la patrulla fronteriza estadounidense ha registrado 5,137 casos de personas que han fallecido en la frontera sudeste de EE.UU. un promedio de 395 casos por año, el cual no ha tenido variaciones significativas durante ese período (véase gráfico 8). Por otra parte, entre los años 2001 al 2012 los distintos grupos betas han realizado 1,701,459 actividades de asistencia social²³ a favor de personas migrantes en los distintos Estados donde tienen presencia. Esto significa un promedio de 141,788 asistencias al año, las cuales se han incrementado desde el año 2001, cuando registraron 21,762 casos, mucho menor a las asistencias reportadas en el año 2012 que ascienden a 293,429, lo cual significa un incremento de un 1,248.35% entre esos años (véase gráfico 9).

²² Es la instancia estadounidense que tiene como misión detectar y prevenir la entrada de indocumentados a EE.UU. (U.S. Customs and Border Protection).

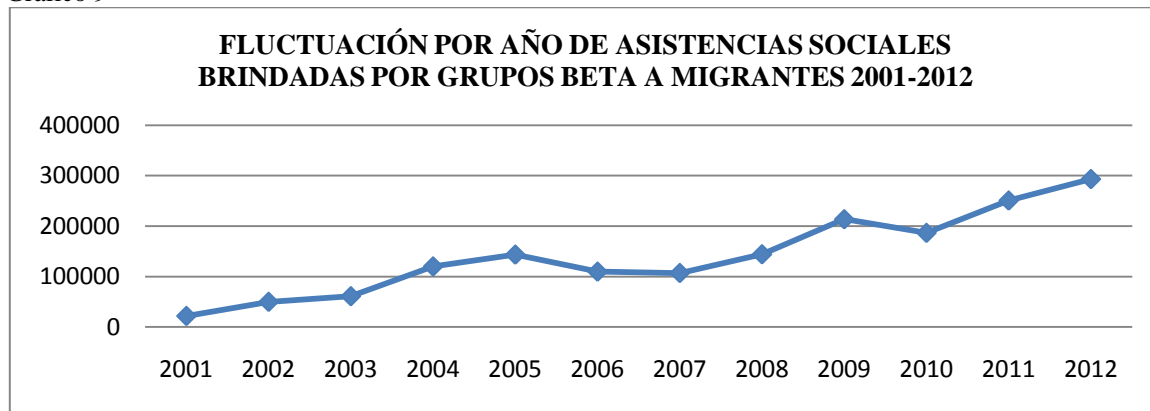
²³ Se refiere a la asistencia que brindan a los migrantes en uno o más de los siguientes apoyos: alimentos, refugio, atención médica menor, traslados a centros hospitalarios para atención médica mayor y asesorías en trámites administrativos (Presidencia de la República, México, 2013, pág. 778).

Gráfico 8



Fuente: Patrulla Fronteriza de EE.UU. (Patrulla Fronteriza de EE.UU., 2013).

Gráfico 9



Fuente: Presidencia de la República, México (Presidencia de la República, México, 2013, pág. 778).

Por otra parte, la cancillería hondureña reporta haber asistido a través de su red consular a 10 víctimas de trata de personas, 5 de ellos menores de edad, 27 enfermos y a 859 fallecidos entre los años 2011 y 2013 (Secretaría de Relaciones Exteriores de Honduras, 2014); la cancillería guatemalteca a 145 víctimas de trata de personas, 1,215 vulnerables, 561 hospitalizados y 371 fallecidos entre los años 2009 al 2011 (Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala, 2014); y la cancillería salvadoreña a 28 enfermos y 140 fallecidos en el período de junio 2012 a junio 2013 (Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, 2013, pág. 115). Si bien no todos estos casos suceden en territorio mexicano, la gran mayoría ocurre en dicho lugar y en la frontera sur estadounidense.

1.3.3 Otros factores de vulnerabilidad en el país de destino (EE.UU.)

Aquellos migrantes que logran llegar a EE.UU. sin ser detenidos y deportados o sufrir un menoscabo en su persona pueden ser considerados como exitosos, en el sentido de que han culminado su viaje clandestino logrando su objetivo de llegar a tierras estadounidenses. La mayor parte de estos migrantes se benefician de mejores ingresos, más acceso a educación, salud y oportunidades para sus hijos. Sin embargo, las dificultades de estos nuevos residentes del país norteamericano no suelen ser dejadas atrás en México. Ellos inician una nueva vida que implica un proceso de adaptación, lleno de constantes desventajas y obstáculos propios de un drástico cambio de residencia. En algunas ocasiones, ese proceso dificulta vivir una vida

plena y la disparidad propicia que se encuentren en condiciones de vulnerabilidad o necesidad que difícilmente pueden ser superadas por sí mismos. Como se mencionó, aunque esto no significa necesariamente que su desarrollo humano es peor que el que tenían en su país de origen, usualmente no están al mismo nivel que el de los locales.

El estudio “Living in America: Challenges Facing New Immigrants and refugees”, el cual puede traducirse a “Viviendo en América: desafíos que enfrentan los nuevos migrantes y refugiados”, hace varios hallazgos en cuanto a las condiciones de vida que estas personas afrontan en EE.UU. que se centran en 4 principales factores sociales: educación, economía, aislamiento y los prejuicios y discriminación.

En cuanto a la educación, se les dificulta aprovechar las oportunidades disponibles por una serie de limitantes. Una de las grandes barreras que la mayoría de los migrantes enfrentan es la del idioma, ya que les resulta muy difícil la interacción con la sociedad que los rodea. Estos problemas van desde cuestiones cotidianas, como dificultades para manejarse en los medios de transporte públicos o hacer compras, hasta encontrarse en situaciones donde sus derechos pueden ser menoscabados por no poder expresarse con fluidez en el idioma local, como en un accidente de tránsito. Si bien en la mayoría de comunidades existen programas para aprender el idioma, a muchos se les dificulta completarlos por la poca disponibilidad de tiempo y la falta de capacidad económica. Los hijos de estos migrantes también encuentran dificultades al adaptarse al sistema educativo por la barrera del idioma, el cambio del sistema de educación y la discriminación, que pueden enfrentar tanto de alumnos como de profesores (Lake Snell Perry Mermin/Decision Research, 2006, págs. 5-9).

La barrera del idioma es de gran importancia en el caso de los centroamericanos del triángulo norte. Según datos del año 2009 del MPI, el 67.7% de centroamericanos en general tienen un dominio limitado²⁴ del idioma inglés y un 17.5% no habla el idioma en absoluto, un porcentaje mayor al del resto de migrantes en EE.UU., cuyo porcentaje de deficiencia es del 52 % y solo el 10.6% no habla el idioma. En el caso de los países del triángulo norte, las cifras se incrementan, ya que el 74% de guatemaltecos, el 71.8% de hondureños y el 71.5% de salvadoreños presentan deficiencias en el idioma.

En cuanto a los que no hablan en absoluto el idioma, los porcentajes también son altos. Como ejemplo de ello se tiene el caso de los guatemaltecos, con el 21%, los hondureños, con el 20.3% y los salvadoreños, con el 18.3%, con porcentajes mayores al del resto de las nacionalidades centroamericanas. Sin embargo, los bajos índices educativos no solo se limitan al idioma, sino también al grado de escolaridad. El 48% de los adultos centroamericanos mayores de 25 años no completaron el bachillerato o tienen un nivel de escolaridad menor, un porcentaje mucho mayor al 30.1% de migrantes de otras nacionalidades y a un 10% de los estadounidenses. En el caso de los centroamericanos del triángulo norte, nuevamente los índices se incrementan, en el caso de los guatemaltecos el porcentaje asciende a un 55.9%, los salvadoreños a un 55.5% y los hondureños a un 50.3% (Terrazas, 2011).

²⁴ Dominio limitado del idioma inglés es entendido como todos aquellos que no hablan el idioma, que no lo hablan bien o que lo hablan bien. Solo aquellos que consideran que hablan el idioma muy bien se consideran que dominan el idioma.

Las condiciones económicas de los migrantes también son preocupantes, especialmente para los indocumentados, debido a la falta de seguridad laboral y que solo tienen acceso a empleos poco remunerados. La prioridad para estas personas es asegurar una fuente de ingreso, lo cual les impulsa a tomar cualquier empleo, que puede no ser uno formal y se les dificulta posteriormente a acceder a uno mejor. Esto se debe a la falta de educación, donde la barrera del idioma influye, pero también juega un papel crucial la clandestinidad en la que viven debido a que para solicitar empleos en la mayoría de casos es requerido presentar documentación como un número de seguro social en ese país. Debido a que estas personas no pueden conseguir un empleo a través de medios formales, usualmente se apoyan de amigos para hacerlo y muchos suelen contar con más de un empleo (Lake Snell Perry Mermin/Decision Research, 2006, pág. 9).

Los migrantes centroamericanos constituyen una población muy activa económicamente. En el año 2009 el MPI estimó que la fuerza laboral de esta población que se encuentra empleada o buscando trabajo asciende a un 88.8% en el caso de los hombres y a un 65.1% en el caso de las mujeres, cifras mayores en comparación a los migrantes de otras nacionalidades, cuyo índice es de 80% en el caso de los hombres y 57.4% en el caso de las mujeres. Igualmente puede observarse una diferencia con los estadounidenses, cuyo porcentaje es de 69.1% en el caso de los hombres y 60.2% en el caso de las mujeres. Sin embargo, los empleos que ocupan estas personas requieren de poca calificación técnica, por lo que en la mayoría de los casos son menos remunerados. En el caso de los hombres, la mayoría de los empleos se concentran en los rubros de construcción, extracción y transporte en un 39.9%, servicios en un 24.5% y manufactura, instalación y reparación en un 15.7%. En el caso de las mujeres, el rubro de servicios alcanza un alto índice con el 42.3%, seguido por trabajos administrativos y ventas con un 22.5% y un 11.2% en la manufactura, instalación y reparación (Terrazas, 2011).

El bajo nivel económico de estas personas les impide conseguir una vivienda digna, ya que el costo de las mismas es muy elevado y en muchos casos viven en condiciones de hacinamiento en comunidades marginadas que son más propensas a la pobreza y el crimen. En ese entendido, el regular su estatus migratorio, es un factor que puede elevar sustancialmente su calidad de vida (Lake Snell Perry Mermin/Decision Research, 2006, pág. 10).

En el año 2009 el MPI estimó que el 20.1% de los migrantes centroamericanos vivía bajo la línea de pobreza en EE.UU. Los números se incrementan en el caso de los hondureños, cuyo porcentaje es de un 25.7%, y para los guatemaltecos es del orden del 24.1%; si bien, en el caso de los salvadoreños el porcentaje es de 17.7%, menor al promedio, también es un número significativo. La mayoría de estas personas viven junto a su familia inmediata, la cual está compuesta por sus hijos menores de edad. Alrededor de un millón y medio de niños y adolescentes viven con sus padres nacidos en Centroamérica, el 90.6% de ellos nacieron en EE.UU. (Terrazas, 2011).

La marginación que sufren por la clandestinidad en la que viven suele hacer difícil el acceso a servicios y ayuda cuando la requieren. Esto los hace altamente vulnerables a la explotación y la pobreza extrema, ya que existe un miedo a solicitar apoyo por el peligro de ser deportados al hacerlo. Esa condición los cohibe a acceder a programas gubernamentales de asistencia en salud y vivienda, así como a obtener información sobre sus derechos en varios ámbitos como el laboral, el penal, entre otros, lo cual los priva de poder ser proveídos de

asistencia jurídica adecuada. Sorprendentemente, también existe un grave problema de aislamiento físico, ya que en algunas ciudades su desplazamiento es muy restringido, debido a que en muchos lugares el ser indocumentado los priva de poder acceder a una licencia de conducir y el transporte público suele ser limitado en cuanto a horarios y la falta de acceso a sus comunidades. Existe también un aislamiento de la familia, tanto el físico con la familia que dejó atrás como con la que se encuentra con ellos, puesto que sus hijos adoptan paulatinamente una nueva cultura que genera fricciones dentro del grupo familiar (Lake Snell Perry Mermin/Decision Research, 2006, págs. 11-16).

Los prejuicios y la discriminación también juegan un papel importante no solo en las comunidades y en las escuelas, sino también en los puestos de trabajo y en las interacciones con las autoridades con las que tienen contacto. En los trabajos es frecuente el acoso, malos tratos, salarios inconsistentes, violaciones a la seguridad laboral, así como ser obligados a realizar los trabajos más extenuantes y peligrosos dentro de su entorno. En cuanto a las autoridades, en muchas ocasiones no se sienten seguros, sino acosados por ellas; inclusive cuando son víctimas de algún crimen proveen poco apoyo debido a su estatus migratorio y su raza, en lo que los estereotipos negativos hacia estas comunidades juegan un papel importante. También los proveedores de salud suelen tener dificultades en atender a estos pacientes debido a las diferencias de idioma y de cultura, por lo que en muchas ocasiones no se les brinda la atención adecuada (Lake Snell Perry Mermin/Decision Research, 2006, págs. 17-19).

Todas esas desventajas en el diario vivir de estas personas, si bien no son exclusivas de los indocumentados, ya que también aquellos que cuentan con un estatus de regularización migratorio las sufren en alguna medida, no permiten su pleno desarrollo como seres humanos. Por tanto, además del perfil demográfico, el perfil socioeconómico es también un componente adicional a tomar en cuenta por los consulados centroamericanos en EE.UU. para determinar que en el área de protección consular la demanda de esta población es más alta que en otros países.

Conclusión capitular

Entendiendo la protección consular activa²⁵ como parte importante de la política exterior de los Estados, así como una consecuencia lógica de la obligación de estos de proteger los derechos de sus nacionales en el extranjero (OIM, 2007, pág. 76); cada país a través de su servicio exterior afronta retos distintos, derivados de las realidades específicas que tienen que enfrentar, determinadas por las necesidades de sus nacionales en el extranjero. Los países del triángulo norte no están exentos de esas obligaciones, ya que están obligados a brindar dicha protección a sus migrantes tanto por el marco jurídico internacional como por el nacional.

En ese sentido, para dar cumplimiento a dicha obligación los países deben saber identificar dónde concentrar sus esfuerzos, lo cual los obliga a conocer las características de estas poblaciones y todos aquellos factores que las vuelven vulnerables, para determinar los casos en que el servicio consular debe actuar.

²⁵ La actividad de protección de un Estado respecto a sus nacionales en otros países.

En este capítulo se ha logrado identificar los retos que las instituciones consulares de los países del triángulo norte, a través de la descripción de las características del fenómeno migratorio y de todos los obstáculos que afrontan los migrantes en el escenario norteamericano (México y EE.UU.), donde su afluencia es más significativa.

Primero, se determinó que son poblaciones migrantes que a pesar de ser de tres distintas nacionalidades, más allá de sus raíces culturales, políticas y económicas específicas, presentan particularidades muy similares que se refieren a una emigración caracterizada por ser un flujo sur-norte, de gran escala en cuanto a la cantidad de migrantes y el constante ciclo en que esto sucede. En su mayoría comparten un perfil socioeconómico que se caracteriza por tener un bajo nivel educativo, propensos a estar bajo la línea de pobreza, muchos son sujetos a la marginación, la discriminación y la clandestinidad, lo cual de por sí les genera desventajas tanto en el país de tránsito como en el de destino.

En cuanto al escenario adverso, se describieron ampliamente aquellas políticas de seguridad y migratorias de México y EE.UU. que afectan a estos migrantes en diferentes ámbitos, debido a que en su mayoría tienden a ser criminalizadoras, discriminadoras e injustas, y carecen de un enfoque de seguridad humana. Políticas que son creadas e implementadas no como actores homogéneos, sino como un conjunto heterogéneo de instituciones, que conforman el Estado, que interactúan entre sí, algunas veces de forma armoniosa y otras con preceptos encontrados. Adicionalmente, se identificó la forma en que estos dos países han logrado ponerse de acuerdo bajo el precepto de securitización para lidiar con el fenómeno migratorio centroamericano, especialmente, aquel proveniente del triángulo norte.

También, se identificaron el otro actor y los factores no gubernamentales que afectan a los migrantes tanto en su tránsito como en el país de destino, como lo es el crimen organizado y los riesgos que representan las rutas que se ven obligados a tomar, así como las carencias y desventajas con las que lidian en su diario vivir cuando se encuentran en EE.UU. Debe recordarse que las difíciles condiciones de viaje y de vida son realidades impuestas en gran parte por las mismas políticas de seguridad y migratorias que México y EE.UU. han implementado.

Por tanto, el gran reto de las instituciones consulares de los países del triángulo norte es responder efectivamente a la obligación de brindar la protección consular adecuada a aquel sector vulnerable de su población migrante cuando sus derechos sean menoscabados o se encuentren en estado de necesidad, en el contexto de todos aquellos riesgos a los que son susceptibles en México y EE.UU. por los distintos factores anteriormente descritos. Por tanto, es una necesidad imperiosa para estos países contar con una estrategia de protección consular que esté a la altura de los desafíos y las circunstancias adversas que enfrentan sus respectivas poblaciones emigrantes.

**CAPÍTULO II. LAS PRÁCTICAS EN MATERIA DE PROTECCIÓN CONSULAR DE
LOS PAÍSES DEL TRIÁNGULO NORTE EN LOS PAÍSES DE TRÁNSITO Y
DESTINO EN LA ZONA DE AMÉRICA DEL NORTE (MÉXICO Y EE.UU.)**

En este capítulo se busca responder a la siguiente interrogante: *¿Cómo afrontan los países del triángulo norte a través de su red consular la necesidad de brindar protección a sus nacionales en la zona de América del Norte (México y EE.UU.), y qué tan efectivos han sido estos de cara al escenario en que se encuentran esos migrantes?* Por ello, el objetivo que se busca es: *Identificar la manera en que los países del triángulo norte han afrontado a través de su red consular la necesidad de brindar protección a sus nacionales en el exterior en la zona de América del Norte (México y EE.UU.) y la efectividad que han tenido de cara al escenario en que se encuentran esos migrantes.*

A través del análisis de los marcos legales, políticas, programas e instituciones de los países del triángulo norte es que se podrá hacer una valoración sobre cómo es que estos países han actuado en respuesta a la obligación de brindar protección consular a sus nacionales en el extranjero.

2.1 El marco jurídico internacional y nacional de los países del triángulo norte en materia de protección consular

2.1.1 El marco jurídico internacional en materia de protección consular

A pesar del desarrollo de la normativa en materia de derechos humanos, sociales, laborales, entre otros que atañen a la persona humana, existe un vacío en la protección de los derechos de los migrantes. Al respecto, hay que decir que existen una serie de convenios internacionales en esas materias, de los cuales muchos tienen regímenes de supervisión y monitoreo para su cumplimiento, así como procedimientos para que personas a título personal presenten su caso ante tribunales internacionales y mucha de la normativa inclusive se encuentra incorporada en las legislaciones nacionales.

Lo anterior da la impresión de que hoy en día existen las garantías suficientes para la protección de los derechos de los migrantes en el extranjero. Sin embargo, esa noción no refleja la realidad, o lo hace de forma parcial, puesto que los mecanismos descritos están establecidos para remediar un hecho que ya fue consumado, con el agravante de que suelen ser procesos largos que no brindan un remedio a las personas afectadas de forma efectiva, especialmente cuando se trata de derechos humanos. También se debe tomar en cuenta que no todos los Estados han suscrito o ratificado aquellos convenios y tratados, y la legislación interna no todo el tiempo tiene los mecanismos para hacer valer esos derechos o aunque existan, suelen tener dificultades en la aplicabilidad; en algunas ocasiones el marco jurídico interno también puede ser violatorio de ellos (OIM, 2007, págs. 73, 74).

Ante tal situación, debe preguntarse *¿cómo puede mejorarse el vacío de protección existente ante dichas circunstancias?* Además de buscar la mejora de los mecanismos antes mencionados, en el caso de los migrantes, parte de la respuesta puede encontrarse en la obligación de los Estados a brindar protección consular, ya que al ejercerse de forma adecuada sirve como un mecanismo eficaz para brindar pronta respuesta a aquellos migrantes que se encuentren en estado de vulnerabilidad.

Existe una gran gama de convenios bilaterales y multilaterales que son útiles en la materia de protección de derechos de migrantes, pero los instrumentos más importantes son la CVRC de 1963 y la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares de 1990 (CPDTMF), ya que por medio de ellos se obliga a los Estados a brindar protección consular a sus nacionales en el extranjero y contienen otras disposiciones útiles para dicho fin.

Antes de entrar a analizarlas, debe mencionarse que los tres países del triángulo norte son parte de esos convenios. En los casos de El Salvador y Honduras, los convenios están bajo la constitución y sobre las leyes secundarias según los artículos 144 y 145 de la constitución salvadoreña y los artículos 16, 17 y 18 de la hondureña. En el caso guatemalteco, se encuentran bajo las leyes secundarias, a excepción de aquellas relativas a los derechos humanos que tienen rango de norma constitucional, según el artículo 46 de su constitución.

En el artículo 5 de la CVRC se encuentran las funciones consulares, entre las está la función de brindar protección y asistencia de los nacionales en el extranjero. En los siguientes cuatro literales del artículo es donde se reflejan las principales funciones de protección y atención consular, las cuales son:

“a) proteger en el Estado receptor los intereses del Estado que envía y de sus nacionales, sean personas naturales o jurídicas, dentro de los límites permitidos por el derecho internacional;

e) prestar ayuda y asistencia a los nacionales del Estado que envía, sean personas naturales o jurídicas;

h) velar, dentro de los límites que impongan las leyes y reglamentos del Estado receptor, por los intereses de los menores y de otras personas que carezcan de capacidad plena y que sean nacionales del Estado que envía, en particular cuando se requiera instituir para ellos una tutela o una curatela;

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

Las misiones diplomáticas también están habilitadas para brindar protección consular, ya que el numeral 2 del artículo 3 de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961 (CVRD) menciona que “Ninguna disposición de la presente Convención se interpretará de modo que impida el ejercicio de funciones consulares por la misión diplomática”.

Por otra parte, la CPDTMF en su artículo 65 inciso 2, también consigna la obligación de brindar protección consular, al mencionar que:

“Los Estados Partes facilitarán, según corresponda, la provisión de servicios consulares adecuados y otros servicios que sean necesarios para atender a las necesidades sociales, culturales y de otra índole de los trabajadores migratorios y sus familiares”.

Así también, el artículo 23 de la misma convención establece la protección consular como un derecho de los migrantes, al mencionar lo siguiente:

“Los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán derecho a recurrir a la protección y la asistencia de las autoridades consulares o diplomáticas de su Estado de origen, o del Estado que represente los intereses de ese Estado, en todos los casos en que queden menoscabados los derechos reconocidos en la presente Convención. En particular, en caso de expulsión, se informará sin demora de ese derecho a la persona interesada, y las autoridades del Estado que haya dispuesto la expulsión facilitarán el ejercicio de ese derecho”.

La CVRC, si bien no es un tratado de derechos humanos stricto sensu, además de establecer el derecho a la protección consular, también proporciona herramientas importantes para ejecutarla. Por un lado, otras funciones consulares del artículo 5 pueden servir para brindar protección y asistencia, como por ejemplo, la expedición de documentos de identidad, pasaportes, así como los servicios notariales y de registro.

La CVRC también contempla la protección consular pasiva²⁶, la cual impone obligaciones a los Estados receptores hacia los migrantes y los consulados. Estas son referentes a permitir y facilitar a los consulados la comunicación con “...el gobierno, con las misiones diplomáticas y con los demás consulados del Estado que envía, dondequiera que se encuentren” de acuerdo al artículo 35, con “...las autoridades locales competentes de su circunscripción consular...a las autoridades centrales competentes del Estado receptor...” de acuerdo al artículo 38. Así como también la obligación de notificar en casos de “...defunción de un nacional del Estado que envía... todos los casos en que el nombramiento de tutor o de curador sea de interés para un menor o un incapacitado nacional del Estado que envía... del accidente, cuando un buque, que tenga la nacionalidad del Estado que envía, naufrague o encalle en el mar territorial o en las aguas interiores del Estado receptor, o cuando un avión matriculado en el Estado que envía sufra un accidente en territorio del Estado receptor” de acuerdo al artículo 37.

El artículo 36 de la CVRC, por su parte, es una de las herramientas más importantes para el ejercicio de la protección consular, ya que es el que habilita la comunicación y visita con el nacional en el extranjero; esto es especialmente relevante en los casos en que la persona es privada de libertad por cualquier autoridad del Estado receptor. Según dicho artículo, un migrante detenido tiene los siguientes derechos: a ser informado por la autoridad que lo detuvo sobre su derecho a que se notifique de su detención a su representación consular, a decidir si esa notificación se realiza, a que se realice la notificación sin retraso cuando ha consentido hacerlo, a comunicarse libremente con su representación consular y a aceptar o denegar cualquier protección o asistencia brindada por su consulado.

Por otro lado, los consulados también tienen derechos y obligaciones, entre las que están: a ser informados sin demora de la detención de su nacional si así lo requiere, a comunicarse y visitar al detenido si así lo requiere en cualquier etapa de un proceso judicial o administrativo que atraviese, a organizar su defensa y proveer cualquier otro tipo de asistencia (OIM, 2007, pág. 80). En términos similares el numeral 7 del artículo 16 de la CPDTMF y el artículo 10 de la Declaración sobre los derechos humanos de los individuos que no son nacionales del país en que viven de 1985 también contiene disposiciones en el mismo sentido, respecto a la notificación y comunicación consular del migrante privado de libertad.

²⁶ La obligación del Estado receptor a que las representaciones consulares de los Estados que envían ejerzan la función en su territorio (OIM, 2007, pág. 76).

Este derecho se vuelve importante en los casos en que la persona privada de libertad está sujeta a procesos judiciales penales, principalmente cuando se trata de posibles condenas a penas de muerte. A este respecto, a la luz del artículo 36 de la CVRC, la Corte Internacional de Justicia (CIJ) en la sentencia del caso LaGrand²⁷ dictaminó que el derecho a informar al consulado es un derecho personal conferido a los individuos, por lo que las barreras impuestas por los procedimientos procesales de cada país no se pueden invocar para impedir la revisión judicial y las posibles reparaciones en casos de violaciones graves de estos derechos (Caso LaGrand Alemania contra EE.UU., 2001).

De igual forma, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en su Opinión consultiva OC-16/99 de 1999 sobre el derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal²⁸ consagró el derecho humano fundamental a la protección consular desde el principio de la detención de extranjero en el territorio de un Estado firmante de la CVRC (CIDH, 1999).

A diferencia de la protección diplomática²⁹, que es una prerrogativa que se ejerce a discreción, la protección consular es una obligación de los Estados, lo cual la convierte en un derecho de los migrantes, y cuando esta no se brinda de forma efectiva, los Estados están violentando ese derecho. No obstante, esta está limitada en cuanto al modo de cómo se ejerce, puesto que debe ejecutarse dentro de los límites y de conformidad con la normativa interna de los Estados receptores y al marco jurídico internacional.

Algunos ejemplos en las normas antes citadas pueden encontrarse en el literal A del artículo 5 de la CVRC, cuando al final de la función menciona “dentro de los límites permitidos por el derecho internacional”, o el párrafo 2 del artículo 36, el cual dice que “las prerrogativas a las que se refiere el párrafo 1 de este artículo se ejercerán con arreglo a las leyes y reglamentos del Estado receptor, debiendo entenderse, sin embargo, que dichas leyes y reglamentos no impedirán que tengan pleno efecto los derechos reconocidos por este artículo”.

Esos límites son lógicos en el sentido que no existe otro marco jurídico que pueda ser aplicable sin violentar la soberanía del Estado receptor, pero trae consigo desventajas cuando la legislación interna de dicho Estado no ha desarrollado los mecanismos adecuados para poder ejercer la protección consular o no es parte de un tratado o convenio internacional en la materia. Por ejemplo, a diferencia de la CVRC, que ha sido ratificada tanto por México como por EE.UU. la CPDTMF no ha sido ratificada por EE.UU.; por lo que en consecuencia el convenio no puede ser aplicado en dicho país.

²⁷ Caso interpuesto por Alemania contra EE.UU. ante la CIJ por la falta de notificación consular en el proceso judicial contra Karl y Walter Lagrand, quienes fueron condenados a muerte y ejecutados en Arizona, EE.UU. en el año 1999.

²⁸ Conocido como caso Avena, se trata de la opinión consultiva a solicitud de México que abogaron por mexicanos condenados a muerte en EE.UU. en procesos judiciales en los cuales tal derecho a la notificación consular fue violentado.

²⁹ Según la definición de la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas del año 2004 consiste en “el recurso a la acción diplomática o a otros mecanismos de solución pacífica por un Estado que asume, por derecho propio, la causa de uno de sus nacionales, en razón de un perjuicio sufrido por éste como resultado de un hecho internacionalmente ilícito de otro Estado” (OIM, 2006, pág. 56)

Es en el marco internacional que se pueden encontrar las obligaciones y las herramientas más importantes en materia de protección consular. La clave de la labor consular recae, entonces, en utilizar tanto las herramientas brindadas por la normativa internacional como por la legislación interna de los Estados receptores para ejercer una efectiva protección consular hacia sus ciudadanos.

2.1.2 El marco jurídico de Guatemala en materia de protección consular

La constitución de Guatemala, en su artículo 1, establece que “el Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común”. En el artículo 2 impone el deber al Estado de garantizar “la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona”. Así, el Estado funciona y encuentra su razón de ser en la persona y le manda a la conservación y defensa de sus derechos.

En materia de derechos humanos, “los tratados y convenciones aceptados y ratificados por Guatemala, tienen preeminencia sobre el derecho interno” según el artículo 46. Además de reconocer una serie de derechos, la constitución establece en su artículo 44 el reconocimiento de todos los derechos humanos y en el artículo 2 estipula que esos deberes son para con sus habitantes, dejando un vacío sobre si se mantiene esa obligación cuando se encuentran fuera de su territorio.

Ahora bien, en el Decreto 114-97 del Congreso de la República de 1997, donde se regula la administración pública del órgano ejecutivo, en las funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores que se desarrollan en el artículo 38, no se especifican aquellas encaminadas a brindar protección consular, limitándose a mencionar que debe formular “...las políticas y la aplicación del régimen jurídico relativo a las relaciones del Estado de Guatemala con otros Estados y personas...”.

Asimismo, el país no cuenta con una ley específica para el servicio consular, solo con la Ley del servicio diplomático de 1963, en la que se encuentran disposiciones referentes a brindar protección consular. La función de las misiones diplomática del numeral IV del artículo 33, le encomienda proteger los derechos e intereses de los guatemaltecos en el exterior; las obligaciones de los jefes de misión en el numeral VI del artículo 34, impone como obligación el “proteger a los ciudadanos guatemaltecos, velar por su seguridad personal y la de sus bienes y cuidar que nunca ni por ningún motivo se les niegue el beneficio de las leyes y de los derechos que les corresponden”. A su vez para los funcionarios y empleados del servicio diplomático, el numeral VII del artículo 35 obliga a instruir “a los guatemaltecos sobre las leyes y demás disposiciones administrativas del país de su adscripción, a fin de prevenir su falta de cumplimiento por ignorancia de las mismas”. Por el incumplimiento de dichas funciones y obligaciones existen sanciones establecidas en los artículos 54, 55 y 56 que se califican en faltas y faltas graves que pueden llegar a amonestaciones por escrito, suspensiones y destituciones.

De esta forma, es en el Reglamento orgánico del Ministerio de Relaciones Exteriores del año 2003 donde se encuentra de forma más clara la gestión de protección consular, ya que en su artículo 60 encarga a la Dirección General de Asuntos Consulares y Migratorios

(DIGRACOM) la ejecución de la protección consular de los guatemaltecos en el exterior. Sin embargo, en sus atribuciones solo se hace referencia a la localización de desaparecidos, detenidos y deportados, que se encuentra en el numeral 8 del artículo antes mencionado. En dicho instrumento, pero en su modificación realizada en el 2011, las referencias a deportados y la localización de desaparecidos en el exterior se encuentran en los numerales 5 y 6, y solo queda abierto cualquier otro ámbito de protección consular a través de las políticas consulares y de las atribuciones que designe el despacho ministerial, lo cual está contemplado en los numerales 1 y 12 del artículo en mención.

Guatemala también cuenta con la Ley del consejo nacional de atención al migrante de Guatemala de 2007. Con ella, y dentro de los países del triángulo norte, es el pionero en buscar la formulación de la política de protección y asistencia consular por un esfuerzo interinstitucional con participación de la sociedad civil, aunque la estructura del consejo le da poca apertura a la misma. El CONAMIGUA, como es conocido el consejo, tiene por objeto propiciar y fortalecer los mecanismos de coordinación interinstitucional y el cumplimiento de las funciones responsables de la atención y protección de los derechos humanos y garantías individuales del guatemalteco en el extranjero, según su artículo 4.

En el artículo 7 de la ley se encuentran las funciones del CONAMIGUA, donde se refleja su activa participación en la formulación e implementación de la política de protección consular guatemalteca. Entre algunas de ellas están:

“a) Preparar, supervisar y proponer las acciones necesarias en los planes y políticas públicas de atención al guatemalteco en el extranjero;

b) Promover y recomendar las acciones y mecanismos de verificación, cumplimiento y protección de los derechos humanos, civiles y laborales de los migrantes y de los trabajadores guatemaltecos en el extranjero;

c) Proponer, facilitar y coordinar las mesas de trabajo interinstitucional para la consulta, gestión y elaboración de iniciativas e impulso de acciones y consensos para la mejora en la atención y servicio a los guatemaltecos en el extranjero;

d) Elaborar las propuestas de acciones conjuntas a desarrollar por las entidades y órganos del Estado guatemalteco así como por las autoridades de otros Estados e instancias internacionales, para la correcta y mejor atención y servicio al migrante guatemalteco en el extranjero;

e) Dar seguimiento y establecer el debido cumplimiento de la política pública, planes, programas y proyectos nacionales de atención al nacional en el extranjero y, de los que se lleven a cabo en el país en comunidades de familiares de migrantes guatemaltecos;

j) Proponer al Organismo Ejecutivo y a las demás dependencias del Estado de Guatemala, los mecanismos más adecuados y expeditos, para atender las necesidades de los migrantes guatemaltecos, así como el fortalecimiento de la relación de éstos con su familia en nuestro país;

l) Asesorar y apoyar a las autoridades y órganos de dirección a cargo de la política nacional e internacional y de las acciones públicas en materia migratoria, con el fin de proteger los derechos humanos del migrante guatemalteco, así como beneficiar y contribuir a la atención efectiva y eficiente de las necesidades del guatemalteco en el extranjero;

n) Sugerir, recomendar y opinar sobre la celebración, modificación o denuncia de convenios, tratados, instrumentos, o cualquier otro arreglo o compromiso binacional o internacional, que afecte al guatemalteco en el extranjero o a sus familiares en el país”.

A excepción de esa ley, cuyo esfuerzo se vuelca a mejorar la gestión consular a favor de sus nacionales en el extranjero, las leyes secundarias en materia de protección consular son escuetas al desarrollar el tema; inclusive hay falta de referencia directa al servicio consular, centrándose exclusivamente al diplomático, y aunque se tiene claro en la estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores sobre a qué instancia le compete ejecutar la protección consular, también es carente de claridad del desarrollo de esas funciones, por lo que queda supeditado solo a nivel de políticas.

2.1.3 El marco jurídico de Honduras en materia de protección consular

La constitución de Honduras, en su artículo 59, menciona que “la persona humana es el fin supremo de la sociedad y del Estado. Todos tienen la obligación de respetarla y protegerla. La dignidad del ser humano es inviolable”. Los derechos fundamentales y libertades se encuentran principalmente en los artículos 65, 68 y 69, donde el deber de proteger los derechos de sus nacionales no solo recae en el Estado, sino también en la sociedad, y no hace distinción entre si estos se encuentran en el territorio hondureño o en el extranjero.

De los tres países, es Honduras el que cuenta con la legislación más actual que regula el servicio exterior con la Ley del Servicio Diplomático y Consular de Honduras (LSDC) del año 2013. Dentro de las funciones del servicio exterior, sin hacer diferencia entre embajadas y consulados, se encuentra en los numerales 2 y 3 del artículo 10 aquellas que se refieren a la obligación de brindar protección consular:

“2) Proteger y promover los intereses nacionales ante los Estados receptores y en los organismos internacionales de los que Honduras es Estado miembro;

3) Proteger los derechos y la dignidad de los hondureños en el extranjero, de conformidad con la legislación nacional y los principios y normas del Derecho Internacional”

En el numeral 2 del artículo 60 también se encuentra la obligación de los jefes de misiones diplomáticas referente a “gestionar diligentemente los asuntos consulares relacionados con la migración y las peticiones que por razones humanitarias...”; así como también a los jefes de las oficinas consulares en el numeral 2 del artículo 61 se les obliga a “proteger y promover, en sus respectivas circunscripciones consulares, los intereses de Honduras y los derechos de sus nacionales”. En el numeral 6 del mismo artículo, la ley manda a dar cumplimiento a una serie de decretos ejecutivos referentes a la materia consular, los cuales se abordarán a continuación.

A nivel del gobierno central, si bien el Decreto ejecutivo PCM-008-97 denominado Reglamento de organización, funcionamiento y competencias del poder ejecutivo del año 1997 no hace referencia directa a la protección consular cuando describe las competencias de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Es en el Decreto No. 263-2011 llamado Servicios consulares y actos de protección consular donde especifica con detalles este rubro. El artículo 36 de dicho decreto manda a todos los funcionarios y empleados consulares a brindar protección sin dilación, a cualquier hora, sin costo y sin discriminación de la condición migratoria, lo cual refleja el nivel de compromiso que se les exige.

Además, hace una clasificación de los casos en que debe brindarse protección y también incluye la utilización de un fondo para los hondureños migrantes en situación de vulnerabilidad, que es aplicado en casos de repatriaciones, y contempla sanciones para aquellos que hagan mal uso de los mismos. A su vez, clasifica en detalle los casos de vulnerabilidad de los migrantes en que la protección consular es aplicable, aunque no contempla los casos de personas desaparecidas en tránsito.

Ahora bien, no puede dejarse de mencionar que para el año 2013 ya existía el proyecto de Ley de la Protección de los Hondureños Migrantes y sus Familiares (LPHMF), similar a las leyes de Guatemala y El Salvador; cuyo objetivo es velar por los derechos de sus nacionales en el exterior, así como procurar su asistencia, integrar a la diáspora hondureña con el país, fortaleciendo para ello el marco legal y las instituciones en las que recae esta responsabilidad. Su artículo 5 manda a la cancillería a procurar la protección y asistencia a través de su servicio exterior, haciendo énfasis en poblaciones vulnerables como los privados de libertad, enfermos, fallecidos, niños, adolescentes, mujeres, adultos de la tercera edad y los discapacitados. Para dicho fin, reconoce la necesidad de proveer a la cancillería los recursos humanos, materiales y tecnológicos requeridos para brindar la debida asistencia.

La LPHMF crea una política de protección y una de retorno de sus migrantes, así como una serie de nuevas instancias que se encargan de la ejecución de dichas políticas. El artículo 20 crea el Consejo Nacional para la Protección al Hondureño Migrante (CONAPROHM), como un órgano consultivo y asesor de la cancillería, el cual es integrado por diferentes instituciones gubernamentales y con representación de la sociedad civil.

Asimismo, el artículo 24 crea la Dirección General de Protección al Hondureño Migrante (DGPROHM), que es una secretaría técnica del consejo, la cual cuenta con dos oficinas: la Oficina de Protección al Hondureño Migrante (OPROHM) y la Oficina de Asistencia para el Migrante Retornado (OFAMIR), ambas adscritas a la cancillería. Respecto a la OPROHM es la encargada de la protección y asistencia a los hondureños en el exterior y es en el artículo 25 que se le otorga la función de diseñar y ejecutar los programas de protección de los migrantes hondureños.

La ley también obliga al servicio exterior y a la Dirección General de Migración y Extranjería a brindar su colaboración a esta instancia, por lo cual se encuentran supeditas a estas instancias cuando se refiere a la materia. Adicionalmente crea el Fondo de Solidaridad con el Migrante Hondureño (FOSMIH) el cual sustituye al Fondo Social del Migrante Hondureño (FOSOMIH) para financiar el funcionamiento de la DGPROHM. El nuevo fondo servirá para financiar todos los proyectos de protección con un presupuesto anual no menor a 5 millones de dólares estadounidenses.

Aunado a lo anterior, adopta una modalidad distinta a la de sus pares centroamericanos, en el sentido de que enclava las nuevas instancias directamente en la cancillería y sosteniendo su buen funcionamiento con un respaldo económico fuerte que la misma ley garantiza. No obstante, a pesar de las virtudes de la ley su implementación fue retrasada, ya que fue aprobada por el poder legislativo a mediados del año 2013 y el ejecutivo no mandó a publicarla hasta febrero del año 2014. Por tanto, a la fecha sus disposiciones no han sido

implementadas, por lo cual la nueva estructura del funcionamiento de la cancillería en materia de protección aún no ha sido puesta en funcionamiento.

Al comparar la legislación hondureña con la de los otros dos países, se advierte que es superior en el sentido de que no restringe en la constitución la obligación del Estado a proteger a sus ciudadanos al territorio nacional; así como también contiene las leyes secundarias y decretos más actuales y armonizados, cuyo éxito recae en profundizar en la forma de ejercer la función de protección consular de forma práctica y concreta. Sin embargo, Honduras no está exenta de las dificultades propias de aplicación de su propia normativa, como es el caso de la LPHMF.

2.1.4 El marco jurídico de El Salvador en materia de protección consular

La constitución de El Salvador, en su artículo 1, expresa que “reconoce a la persona humana como el origen y el fin de la actividad del Estado”. Igualmente, le reconoce en su artículo 2 el “...derecho a la vida, a la integridad física y moral, a la libertad, a la seguridad, al trabajo, a la propiedad y posesión, y a ser protegida en la conservación y defensa de los mismos”.

Con estas estipulaciones, el aparato estatal funciona y encuentra la razón de ser en la persona e impone al Estado la obligación de la conservación y defensa de sus derechos. Sin embargo, el artículo 1 menciona que “es obligación del Estado asegurar a los habitantes de la República, el goce de la libertad, la salud, la cultura, el bienestar económico y la justicia social”, lo cual deja duda en cuanto a si la obligación solo se circunscribe al territorio nacional o se extiende a sus nacionales que se encuentran en el exterior. La determinación de esta situación dependerá del criterio de interpretación que se tenga, el cual puede ser una interpretación cerrada o abierta de dicho artículo. En el ámbito de la legislación secundaria, el tema se desarrolla en la Ley Orgánica del Servicio Consular de El Salvador (LOSC) de 1948 y la Ley Especial para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia (LPDMSF) de 2011.

A pesar de la antigüedad de la LOSC, que incluso antecede a la misma CVRC, en ella se pueden encontrar una serie de disposiciones referentes a la protección consular, que aunque aún validas en su mayoría, requieren ser actualizadas a los tiempos modernos. Los artículos 103 y 104 mandan a brindar la protección a los salvadoreños en cuanto a asegurar que gocen tanto de los derechos que les confieren los tratados internacionales, las leyes del Estado receptor, y la costumbre.

Los artículos 105 y 106 por su parte, prevén el mecanismo para que los consulados informen a las embajadas o al Ministerio de Relaciones Exteriores para que en caso de violación de derechos de migrantes estas puedan hacer uso de la protección diplomática, quedando siempre a discrecionalidad de dichas instituciones hacer uso de tal recurso. Los artículos 107 y 108 mandan a los consulados a hacer las reclamaciones respectivas ante las autoridades correspondientes cuando a una persona se le violenten sus derechos. Lo anterior, siempre dentro del marco jurídico internacional y local de donde se encuentren. Inclusive dentro de las obligaciones consulares está previsto en el numeral 5 del artículo 98 el análisis a

las leyes en materia migratoria y tomar medidas adecuadas para la protección de sus migrantes.

El artículo 113 contempla la representación de los intereses de los salvadoreños en el Estado receptor, aunque los nacionales ya no se encuentren en el país donde se generó el incidente. Sin embargo, existe una contradicción en el literal h del artículo 101 del mismo cuerpo normativo, donde prohíbe a los funcionarios consulares a “aceptar procuración de mandato de persona o Corporación para gestionar asuntos de interés privado”.

En cuanto a la asistencia consular, en el artículo 109 les manda a prestarla a los desvalidos y enfermos que no tengan los recursos propios para atender sus necesidades, buscando el auxilio de instituciones de beneficencia y la diáspora, así como en casos extremos, a cubrir los gastos previa autorización del Ministerio de Relaciones Exteriores. En el artículo 110 se aborda el deber a brindar auxilio en la repatriación de sus nacionales, dando a entender que debe existir un fondo para dicho fin en el consulado o en el Ministerio de Relaciones Exteriores, con la posibilidad de pedir apoyo a empresas de transporte para la ejecución de dicha repatriación.

Sin embargo, la ley se queda corta ante el escenario actual, ya que no considera la especial atención que debe brindarse a todos los grupos vulnerables como las mujeres, los niños, adolescentes, adultos mayores y fallecidos, y contiene una serie de restricciones excluyentes que violentan el derecho de la persona a recibir protección consular y son totalmente contrarias al fenómeno migratorio del tránsito de los migrantes hacia el país de destino.

Al respecto, el artículo 111 requiere que la persona a quien se le brindará atención sea inscrita en el registro consular, en el que deben matricularse aquellos que residen en la jurisdicción consular según el artículo 128; lo cual, aunque en la práctica no se aplica, es un impedimento administrativo que además es imposible aplicar en el caso de los migrantes en tránsito. Excluye también, a aquellos que se ausentasen del país por “motivos inmorales, por huir de la acción de la justicia o por cualquiera otra causa suficiente para no considerarlo acreedor al favor y protección del Estado”, redacción que es ambigua y puede prestarse a ser manipulada para excusar al Estado de su obligación negando derechos inherentes a la persona. Asimismo, deja la intervención estatal como último recurso para brindar protección y les traslada la obligación a la familia y los patronos.

En otro tema, en la ley también se encuentran una serie de exenciones para servicios consulares que están encaminados a facilitar la protección consular. El numeral 5 del artículo 227 exonera de cobro de cualquier tipo a “salvadoreños desvalidos o indigentes, cuyas circunstancias fueren notorias” e incluye a los repatriados en el numeral 7 del artículo 212-bis. También el artículo 235 crea un tipo especial de pasaportes denominado pasaporte provisional que solo es válido para regresar al país aplicable para pobres de solemnidad y repatriados.

Por su parte, la LPDMSF, que tiene por objeto “desarrollar los principios constitucionales rectores garantes de los derechos de la persona migrante salvadoreña y su familia”, según su artículo 1, es un gran avance en materia de protección de los migrantes. Crea el Consejo nacional para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante y su Familia (CONMIGRANTES), que tiene como función según el artículo 6 “el elaborar, proponer,

canalizar y verificar el cumplimiento de la política integral de protección y aquellas políticas relacionadas a los vínculos entre migración y desarrollo.

CONMIGRANTES, aunque goza de autonomía, siempre está vinculado al Ministerio de Relaciones Exteriores, ya que el presidente de este organismo es el Viceministro para los Salvadoreños en el Exterior, pero además tiene un carácter interinstitucional pues integra a la sociedad civil, lo cual implica una nueva manera de hacer política pública en materia migratoria, puesto que reemplaza el monopolio del Ministerio de Relaciones Exteriores en la formulación de políticas públicas.

Según el artículo 26 de la ley, la ejecución de las políticas se hace a través del Plan Estratégico para la protección y desarrollo de la persona migrante salvadoreña, que debe garantizar, promover y restituir los derechos de los migrantes y sus familias a través de dos programas: el de asistencia y protección humanitaria y el de migración y desarrollo. El programa de asistencia y protección humanitaria, desarrollado en el artículo 27, cubre ampliamente las situaciones en que la protección consular es aplicable, pues estipula que:

“...deberá garantizar la vigencia plena de los derechos humanos, en situaciones que afectan la dignidad, la vida, la libertad, la integridad física, psicológica y moral de las personas migrantes y sus familias.

El programa atenderá los servicios de asistencia y repatriación a las personas en situaciones extremas tales como: accidentes, enfermedades terminales o fallecimiento; facilitará la búsqueda de personas desaparecidas; asistirá a las víctimas o sobrevivientes de trata de personas y su familia; dará asistencia a las personas retornadas, a las víctimas de abuso y explotación sexual; asistencia médica, psicológica, psiquiátrica y de rehabilitación. Se harán esfuerzos por facilitar mecanismos de reunificación familiar y demás que el Consejo estime necesarios”.

El programa cuenta con tres componentes puntuales: el Proyecto de consulta y asistencia legal, educación y servicios de salud; un Fondo especial de repatriación de fallecidos y heridos dirigido a personas de escasos recursos; y una Campaña de concientización sobre los riesgos de migrar de manera indocumentada, los cuales están desarrollados en los artículos 28, 29 y 30, respectivamente.

A nivel del órgano ejecutivo en los numerales 23, 27 y 31 del artículo 32 del Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo (RIOE) del año 2009 sintetiza sus funciones en materia de protección consular en tres de las competencias del Ministerio de Relaciones Exteriores, las cuales solo se centran en la protección consular en su sentido más estricto, dejando por fuera la asistencia consular, por lo que no se encuentra reflejado el concepto de protección consular en su sentido más amplio. Dichas competencias son:

“23.- Proteger los intereses de los salvadoreños en el exterior y promover su desarrollo;

27.- Defender y promover los derechos de los migrantes al exterior, tanto en los países de destino como de tránsito;

31.- Brindar asistencia jurídica para los salvadoreños en el exterior cuando ésta sea requerida”;

Las tres normas carecen de armonía entre sí, y aunque existen elementos positivos a destacar, cada una acarrea dificultades y carencias, especialmente para su ejecución. Como se

mencionó, la LOSC contiene una serie de disposiciones de protección consular que necesitan ser actualizadas; la RIOE queda muy corta en su desarrollo, y por el contrario, la LPDMSF es la ley más completa, actualizada, con objetivos y propuestas concretas, pero carece de claridad sobre la ejecución de los proyectos que la ley contempla, ya que su reglamento no los desarrolla. Por otra parte, existe una gran influencia en el CONMIGRANTES de las instituciones estatales, especialmente del Viceministerio de Relaciones Exteriores para los Salvadoreños en el Exterior, ya que su titular es el presidente del consejo. Además, también existe falta de claridad en la forma de coordinación entre el CONMIGRANTES y la cancillería en cuanto a la ejecución de los programas que la ley contempla, especialmente en el programa de asistencia y protección humanitaria.

2.2 Las políticas en materia de protección consular de los países del triángulo norte

2.2.1 Las políticas en materia de protección consular de Guatemala

Bajo la presidencia de Alfonso Portillo (2000-2004), el Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala inició una reestructuración interna en el año 2003, creando la DIGRACOM. Esta nace con dos funciones, la primera referente a “ejecutar, desde su sede y a través de la coordinación que ejerce de los Consulados Generales, Consulados, Secciones Consulares de las Misiones Diplomáticas y Consulados honorarios, todo lo relacionado a la protección de los intereses del Estado y de las personas naturales o jurídicas guatemaltecas en el exterior, incluyendo a las comunidades de connacionales que residen fuera del país” (Maldonado, 2010, pág. 50). La segunda, referida a “atender los asuntos migratorios de su competencia y de la correcta aplicación en el extranjero, de la Ley de Migración y su Reglamento” (Maldonado, 2010, pág. 50).

La reestructuración empezaba a responder a las directrices del Ministerio de Relaciones Exteriores, puesto que este concibe como objetivo fundamental de la actividad consular el “prestar asistencia, atención y protección a los guatemaltecos que se encuentran en el exterior, así como proveer los servicios consulares y de documentación requeridos y promover acciones ante las autoridades del Estado receptor y otras instancias, de conformidad con los principios y normas del derecho internacional, en apego a las leyes del Estado receptor, a favor de los guatemaltecos que allí se encuentren, independientemente de su situación migratoria” (Maldonado, 2010, pág. 49).

La DIGRACOM es conformada por dos direcciones, la Dirección de Asuntos Consulares (DAC) y la Dirección de Asuntos Migratorios (DAM). Es en la primera que se encuentra delegada la función de protección, ya que a su cargo está la coordinación de todas las funciones consulares. La protección consular se concibe solo como la gestión de localización y atención consular de los guatemaltecos desaparecidos o detenidos fuera del país, así como a los deportados y la protección de los guatemaltecos en el exterior (Maldonado, 2010, pág. 52).

Se concentraba en situaciones específicas en respuesta a las situaciones más comunes que afectaban a los migrantes, como su privación de libertad y los casos de desaparecidos, y no profundizaba en la atención a otros sectores vulnerables. Asimismo, no le daba la importancia

que merece dicha función de protección, ya que la misma solo es un área de atención dentro de la DAC, quien también se ocupa de la coordinación de las otras funciones consulares.

Durante la presidencia de Óscar Berger (2004-2008) se crea en el año 2005 un tercer Viceministerio, encargado específicamente del abordaje del tema migrante desde la Cancillería y en el año 2006 se fundó el Centro de Atención al Migrante que se encargaba de brindar atención a los migrantes deportados (Maldonado, 2010, pág. 50). En el año 2007 el gobierno lanza la Política de protección, asistencia y atención al guatemalteco en el exterior, la cual plantea una especial atención a las necesidades y derechos de los guatemaltecos en el exterior.

La política impone el reto de “la implementación de mecanismos de apoyo a las necesidades e intereses de los guatemaltecos en el exterior, en los problemas que confrontan en los países de destino y tránsito, así como en sus aspiraciones de vivir con dignidad, reforzar su identidad nacional y vincularlos al desarrollo de Guatemala en todos sus ámbitos” (Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala, 2007, pág. 3)., la cual se ejecuta a través de la cancillería. Dichos mecanismos llamaban a ejercer eficientemente la administración pública en materia migratoria a través de un sistema que le permitiese “contar con información objetiva, llevar a cabo un proceso de adecuación, normativa permanente y establecer mecanismos de gestión eficiente que permitan la modernización de la gestión migratoria y coordinación interinstitucional” (Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala, 2007, pág. 3), así también, fomentaba establecer una estrecha relación de coordinación con el sector privado y la sociedad civil.

La política a su vez, reconoce que enfrenta una serie de escenarios a los que debe reaccionar, los cuales son: los altos índices de la migración económica por falta de oportunidades; las restricciones y riesgos en los países de tránsito y de destino que generan sufrimiento extremo a migrantes; la presión social interna, los problemas humanitarios y de seguridad del Estado de Guatemala; un crecimiento de los asentamientos de guatemaltecos en el exterior, especialmente en Norteamérica cuya necesidad de atención consular aumenta; el reto de reinserción de deportados a la sociedad guatemalteca; la falta de atención brindada a sectores vulnerables como la mujer, los pueblos originarios y los niños; y reconoce en alguna medida que la falta de recursos financieros y humanos han sido obstáculos para brindar adecuadamente la protección, asistencia y atención consular (Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala, 2007, págs. 12,13).

La política prioriza el brindar protección, asistencia y atención de los guatemaltecos en el exterior, haciendo énfasis en las víctimas de trata de personas, tráfico ilícito de migrantes y violaciones de los derechos humanos. Con esto, la cancillería adopta una actitud de servicio que se centra en proporcionar atención pronta y efectiva en casos de protección consular, en realizar acciones necesarias para que el que se encuentre en situación irregular pueda regularizarse y servir de enlace entre la comunidad guatemalteca organizada en el exterior y el gobierno de Guatemala (Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala, 2007, págs. 3,12).

Para su desarrollo la política contaba con un plan integral y detallado para su ejecución en el que se pueden destacar las siguientes medidas: Coordinar la política de protección, asistencia y atención al guatemalteco en el exterior; mayor y mejor cobertura de los servicios

consulares; mejorar la comunicación con las autoridades migratorias de los países receptores y de tránsito; proveer protección, asistencia y atención en asesoría a los migrantes irregulares; procurar en los países de tránsito y receptores de migrantes, la protección y asistencia integral a las víctimas de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, así como la localización de guatemaltecos desaparecidos en el exterior; fortalecimiento de recursos humanos, materiales, humanos y financieros, para garantizar y ejecutar adecuadamente la protección, atención y asistencia; y proveer facilidades para mantener una comunicación frecuente con sus familiares en Guatemala (Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala, 2007, págs. 17-33).

Otro aspecto positivo a rescatar de la política es la inclusión de otras instancias del gobierno y la sociedad civil guatemalteca interna y externa por medio de la creación de los siguientes espacios: Grupo Interinstitucional de Atención y Apoyo al Migrante (varias instituciones públicas), Grupo de Coordinación Nacional (instituciones públicas y sociedad civil organizada) y Grupo de Apoyo en el Exterior (instituciones públicas y asociaciones de guatemaltecos en el exterior) (Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala, 2007, pág. 15). Esos espacios tenían la intención de lograr acciones conjuntas y recoger opiniones de todos los sectores involucrados sobre cómo abordar la situación y son el germen que da vida al CONAMIGUA, que fue creado unos meses después del lanzamiento de la política.

Por lo dicho, la política puede considerarse como un modelo a seguir en materia de gestión de protección consular, pero sus modestos éxitos se deben a que fue lanzada al final de la administración en turno y el nuevo gobierno de la presidencia Álvaro Colom (2008-2012) no le dio el seguimiento requerido para que fuese implementada.

Durante el período del presidente Álvaro Colom, uno de los once objetivos estratégicos de los nuevos lineamientos de la política exterior era “Ampliar la asistencia y protección a los migrantes guatemaltecos”. El tema migratorio se coloca como un tema primordial, sin embargo, su solución solo es abordada bajo la noción de la búsqueda del mejoramiento de las condiciones de vida de los guatemaltecos para evitar la migración (Rodas, 2008, págs. 9,19). Por tanto, la nueva política hace responsable a la cancillería de un problema estructural del país que no puede resolver una sola instancia del gobierno por sí misma y que no es competente para hacerlo.

No obstante, esa política también retoma algunos elementos de la anterior, como el ampliar y fortalecer la red consular con la apertura de nuevas misiones y capacitación al personal, así como la ampliación de la cobertura en sede. También se implementó el programa “Justicia Global” que brindaba asesoría, asistencia y defensa legal en materia penal y migratoria a través de la contratación de abogados y el acercamiento con la sociedad civil para elaborar políticas y programas para la atención del migrante a través de CONAMIGUA.

Además, desarrolla algunos proyectos nuevos como lo fueron: el sistema de videoconferencias para comunicar a migrantes con sus familias en Guatemala (Rodas, 2008, págs. 18,19) y un programa de asesoría legal gratuita a través del portal electrónico www.palmigua.com (Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala, 2009, pág. 10), programa que en la actualidad está discontinuado.

En la actual presidencia de Otto Pérez, que inició en el año 2012, hay que decir que en los grandes desafíos que se plantea el gobierno no toma en cuenta la situación de los guatemaltecos en el exterior. Sin embargo, uno de los objetivos de la política exterior aborda la atención de dicha población al mencionar que debe “dotar al migrante de la atención integral suficiente para que se pueda realizar como una persona con dignidad”. En general, poco cambia en relación a la administración predecesora, solo planteándose hacer procesos de evaluaciones en aras de fortalecer el trabajo. Ahora bien, sí es específico en algunos puntos importantes como la revisión del programa “Justicia Global”, las reformas al CONAMIGUA y los planes para establecer un centro de atención telefónica que atienda a los guatemaltecos en el exterior (Caballeros, 2012, págs. 13,21,22,24).

Paralelamente, pero siempre vinculado a la cancillería y la política migratoria, el CONAMIGUA, que a pesar de haber sido creado en el año 2007 no inició sus funciones hasta finales del año 2008, es la instancia intergubernamental que incluye a la sociedad civil para coordinar, definir, supervisar y fiscalizar las acciones de los órganos y entidades del Estado en materia migratoria. Comprende cuatro grandes áreas de trabajo: la asistencia, atención y protección a guatemaltecos en el exterior; la atención de los familiares de los guatemaltecos migrantes y los retornados; la asistencia, atención y protección a los extranjeros que se encuentran en Guatemala; y la atención al fenómeno de las migraciones internas (Maldonado, 2010, pág. 53).

A la fecha, el CONAMIGUA ha centrado sus esfuerzos en programas de capacitación y educación a población retornada y sus familias, así como también a algunos guatemaltecos en EE.UU.; brinda también canastas básicas a familiares de retornados en extrema pobreza, realiza campañas de comunicación respecto a los peligros de migrar, centrándose más en la prevención y reinserción. Pero el trabajo más importante ha sido el monitoreo de las instituciones gubernamentales para la atención, asistencia y protección de los migrantes, logrando a través de sus recomendaciones mejorar los servicios que se brindan (Conamigua, 2013).

No obstante, han surgido algunos problemas del funcionamiento de CONAMIGUA respecto a su desempeño, especialmente en cuanto a la inclusión de la sociedad civil en el exterior. La inconformidad parte de la falta de inclusión que han tenido en el Consejo Asesor de CONAMIGUA a pesar de su participación en el mismo y lo poco que se ha avanzado en la asistencia, atención y protección a guatemaltecos en el exterior, como lo demuestran una serie de entrevistas a los líderes comunitarios en Rhode Island donde existen reiteradas quejas al respecto (Laradiodekiki's, 2012).

Aunado a lo anterior, existen denuncias de CONAMIGUA sobre conflictos de intereses de líderes comunitarios en EE.UU., que aprovechan su cargo como asesores del Consejo Asesor de CONAMIGUA para obtener beneficios económicos a través de sus empresas, que brindan servicios a migrantes guatemaltecos en dicho país (España, 2011).

2.2.2 Las políticas en materia de protección consular de Honduras

Para el caso de Honduras, pocas referencias pueden encontrarse sobre tema de protección y asistencia a sus connacionales en el exterior. En la lógica de los países del triángulo norte, se ven como logros en la materia los otorgamientos del Estatus de Protección Temporal (TPS por sus siglas en inglés) ³⁰ por parte del gobierno de EE.UU. y la firma de acuerdos con dicho país y México para coordinar los procesos de deportaciones y combate a la trata y tráfico de personas.

Fue en la presidencia de José Manuel Zelaya Rosales (2006-2009) que se creó la primera política sobre el tema en el año 2008, a través del decreto ejecutivo PCM-002-2008, donde se aprueba la “Política Nacional de Atención al Emigrante”, la cual partía de la premisa que el “gobierno debe proteger los derechos de los migrantes nacionales y extranjeros, independientemente de su situación jurídica, así como promover políticas que logren una migración ordenada, digna y segura, con un enfoque de estricto respeto a los derechos humanos” (Secretaría de Relaciones Exteriores de Honduras, 2007). Sus ejes consistían en la atención al migrante, ordenación del flujo migratorio, cultura de gasto e inversión sostenible de las remesas y el fortalecimiento consular (Orellana, 2008). Sin embargo, dicha política no fue implementada, debido a la interrupción del gobierno por el golpe de Estado del año 2009.

Tras dicho golpe de Estado, la política exterior del presidente interino Roberto Micheletti Bain se centró en lidiar con la comunidad internacional por la situación política del país y fue hasta el año 2010 en la presidencia de Porfirio Lobo Sosa (2010-2014) que a pesar de que en su plan de gobierno no se refiere a la protección de los hondureños en el exterior, se registraron varios avances al respecto. Para entonces, la Secretaría de Relaciones Exteriores veía el tema en el marco de la modernización de la institución, teniendo como una de sus metas la “Excelencia en la asistencia migratoria y la prestación de servicios consulares” (Presidencia de la República de Honduras, 2010), lo cual pasaba por implementar políticas y marcos regulatorios para la migración y los servicios consulares con una Política nacional sobre migraciones y servicios consulares, con la Ley de protección al migrante y la Ley de arancel consular. También a través del fortalecimiento institucional en la Dirección General de Asuntos Consulares (DGAC); la implementación de los procesos de auditoría consular y la figura del auditor consular e integración regional para la protección migratoria (Centro nacional de estudios geopolíticos, 2010).

Lanza entonces la Política nacional de atención al migrante de Honduras cuyo objeto es velar por el respeto de los derechos humanos del migrante indistintamente de su estatus migratorio, dentro de la cual se encuentra uno de los proyectos más importantes como lo es el FOSHOMI (Arriaga, 2013, pág. 3). Como se mencionó, en el año 2013 el Congreso Nacional de Honduras aprobó la LPHMF, la cual reestructura la institucionalidad estatal para brindar protección a los hondureños en el exterior, pero al concluir ese año aún no había sido

³⁰ El departamento de Seguridad Interior de EE.UU. otorga un estatus migratorio temporal a una población migrante de cierta nacionalidad en razón de condiciones como desastres naturales, conflictos armados y otras condiciones extraordinarias que no permitan a esas personas retornar a su país de forma segura o que el país de origen no pueda absorber la cantidad de deportados. El Salvador obtuvo ese beneficio el 9 de marzo de 2001 y la última extensión es al 9 de marzo de 2015 (Servicio de Ciudadanía e Inmigración de Estados Unidos, 2014).

implementado por falta de vigencia, ocasionada por la omisión del ejecutivo de publicación en el diario oficial.

Por tanto, el objetivo trazado previo a la ley por la cancillería que propugnaba “la protección de los intereses del país y de los hondureños que residen en el exterior” no había sido cambiado (Secretaría de Relaciones Exteriores de Honduras, 2012). Tampoco la dependencia encargada de la protección consular que es la DGAC, ya que cinco de sus dieciséis funciones se relacionan a ese trabajo:

- Velar por los asuntos relacionados con los migrantes hondureños en el exterior, a través de las representaciones consulares de Honduras.
- Incrementar la cobertura de protección consular, mejorando la gestión y atención de las misiones consulares.
- Velar por el eficiente cumplimiento de las leyes migratorias y reglamento consular vigentes.
- Brindar protección consular y ayuda a nuestros compatriotas en situación de vulnerabilidad y a sus familiares para la repatriación de hondureños migrantes fallecidos en el exterior, víctimas de trata, enfermos en condiciones graves, heridos o mutilados, menores, migrantes no localizados y asistencia a los hondureños privados de libertad por delito o por migración.
- Miembro del FOSHOMI (Secretaría de Relaciones Exteriores de Honduras, 2012).

Finalmente, una serie de reglamentos ejecutivos son instrumentos importantes en materia de protección consular, ya que la fuerza de un decreto ejecutivo trasciende la que tendría si fuese tan solo un manual interno de la cancillería, el cual contiene claras y detalladas disposiciones. Es el caso del Reglamento del FOSHOMI, donde se regula el uso de tal fondo, y el Decreto No. 263-2011 sobre Servicios consulares y actos de protección consular, el cual ya se mencionó anteriormente, y que regula la parte de la administración pública del servicio exterior hondureño donde se especifica la manera en la que se ejecutan las funciones consulares, incluyendo la de protección, detallando los casos en que debe brindarse, los cuales son:

- “a) Repatriación de hondureños fallecidos.
- b) Enfermos en condiciones de gravedad, heridos y mutilados.
- c) Hondureños víctimas de trata y tráfico de personas.
- d) Adultos y menores de edad en condiciones de vulnerabilidad.
- e) Hondureños en condiciones de calamidad debidamente comprobada.
- t) Hondureños detenidos por condiciones migratorias y en proceso de deportación.
- g) Hondureños detenidos por delitos comunes con acompañamiento al proceso judicial.
- h) Asistencia especial a los hondureños en cuyos procesos judiciales la fiscalía haya solicitado pena de muerte o cadena perpetua y a los que ya se encuentran sentenciados con este tipo de penas.
- i) Procesos de adopción forzada de los menores de edad.

j) Violaciones a los derechos humanos.

k) Visitas a centros de detención migratoria y centros penitenciarios donde se encuentren reclusos hondureños”.

2.2.3 Las políticas en materia de protección consular de El Salvador

En El Salvador, en la presidencia de Elías Antonio Saca (2004 – 2009) se inician los primeros pasos por modernizar la protección consular, aunque poco se hablaba del tema en el Plan de Gobierno País Seguro y es claro que presta mayor atención al tema de migración y desarrollo, tratando de potenciar el acercamiento de la población migrante con su país a nivel social, cultural y económico. A su vez, existía una fuerte apuesta al cabildeo diplomático para la aprobación de programas de regularización migratoria en países de destino.

No obstante, en uno de los quince puntos del plan de trabajo del área de acción denominada “salvadoreños en el exterior: socios estratégicos del progreso”, se señala el “fortalecimiento de los servicios consulares en las áreas de transición del salvadoreño emigrante y en las ciudades extranjeras donde existe mayor concentración de salvadoreños, a fin que gocen de asistencia y protección oportuna” (Alianza Republicana Nacionalista ARENA, 2004, pág. 20). Con ello, se comienza el abordaje estatal del tema de la necesidad de modernización de la red consular.

El plan se concretó en el año 2004, cuando se creó el Viceministerio de Relaciones Exteriores para los Salvadoreños en el Exterior, que nace con la misión de “Desarrollar el componente de la política exterior para integrar a los salvadoreños en el mundo con El Salvador, defender sus derechos, potenciar sus oportunidades, fortalecer sus vínculos, salvaguardar sus intereses, promover sus proyectos, y fortalecer la identidad nacional, con sensibilidad y enfoque social de conformidad con el Plan de Gobierno País Seguro” (Viceministerio de Relaciones Exteriores para los Salvadoreños en el Exterior, 2006). Dentro de sus ocho ejes estratégicos, dos se referían al tema de protección consular: Derechos humanos y asistencia legal; y Asistencia social y humanitaria.

La ejecución del primero se limitaba a la firma de acuerdos con otros países sobre temas referentes a mecanismos para la deportación de salvadoreños de los países de tránsito y destino y otros relativos a la trata y tráfico de personas, así como visitas a zonas fronterizas de esos países para conocer las condiciones de los migrantes que se encontraban en situación de vulnerabilidad. Lo anterior, acompañado de la modernización de esos mecanismos de documentación de deportados a través de entrevistas por videoconferencias y un sistema informático para emisión electrónica de pasaportes provisionales en EE.UU. y simplificando los tramites de documentación en México, cuyo efecto fue la reducción del tiempo de detención de las personas deportadas. También acuñan el término de consulados de protección, referente a aquellos que atienden a los migrantes en tránsito, fortaleciendo y creando consulados en México, en zonas fronterizas en EE.UU. y ciudades densamente pobladas por la comunidad salvadoreña en dicho país, así como la implementación de un call center que dentro de sus funciones se encontraba recibir denuncias de la población migrante en EE.UU. (Larios, 2008, págs. 4,5).

El segundo eje estratégico creó en el año 2005 de la Dirección de Gestión Humanitaria y Atención al Migrante (DGHAM) dentro de la Dirección General del Servicio Exterior (DGSE) y que tenía por objeto el “desarrollar una gestión social y humanitaria para responder oportunamente a las necesidades de los salvadoreños en el exterior” a través de tres áreas: atención al migrante, gestión humanitaria y gestión médico-hospitalaria. También abrió un centro de atención al migrante en la frontera la Hachadura para recibir a las personas deportadas vía terrestre procedentes de México; a la vez que los consulados establecidos en Norteamérica inician jornadas de salud a favor de su población residentes en esos países (Larios, 2008, págs. 5-7).

Un tercer eje, que no necesariamente se refiere a protección y asistencia consular, es el que se denominaba estabilidad migratoria y reunificación familiar. Esos esfuerzos se concentraban en la firma de convenios de regularización migratoria con México, Guatemala y Nicaragua, como programas de trabajadores temporales (Larios, 2008, págs. 6-7), pero también una fuerte apuesta al cabildeo diplomático ante el gobierno de EE.UU. para mantener y fomentar programas regulatorios a favor de los salvadoreños en dicho país, tales como el abogar por programas como el TPS y la aprobación de proyectos de ley como la Central American Security Act (CASA)³¹ (Alianza Republicana Nacionalista ARENA, 2004, pág. 20).

Ahora bien, a pesar de que esfuerzos como esos son positivos, tendían a sobredimensionarse, puesto que en el caso estadounidense el cabildeo en realidad poca influencia tiene en las decisiones que toma ese país dado el sistema de toma de decisiones políticas de dicho país en la materia. Prueba de eso es que en el caso salvadoreño la última prórroga del TPS ha sido extendida hasta el año 2015, a pesar de que el partido político en el ejercicio del poder gubernamental cambió en el año 2009, lo cual demuestra que no es la simpatía de un dirigente la que ha logrado tal beneficio.

Sin embargo, cada vez que una prórroga es concedida, se anuncia como un logro de la gestión de turno, como lo expresa la memoria de labores del Ministerio de Relaciones Exteriores de 2004-2005, cuando dice: “con Estados Unidos se obtuvo la tercera prórroga del Estado de Protección Temporal” refiriéndose a la prórroga de 18 meses otorgada en el año 2005 (Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, 2005, pág. 8).

La memoria de labores 2008-2009 por su parte, también hacía mención de las jornadas que los consulados en EE.UU. realizaban para apoyar a los beneficiarios del TPS en la inscripción, a través del llenado de formularios para la aplicación al programa (Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, 2009, pág. 69), Sin embargo, esta mención no brindaba el reconocimiento que estas acciones merecen. Al respecto, las jornadas de inscripción que se realizan desde el inicio de la concesión de TPS en el año 2001 a la actualidad, han representado uno de los programas más exitosos que ha desarrollado la cancillería en cuanto a servicios consulares, pues constituye una práctica de carácter preventiva para la seguridad migratoria de un grupo importante de sus nacionales en EE.UU.

³¹ Una propuesta de enmienda al Nicaraguan Adjustment and Central American Relief Act para ampliar los beneficios migratorios a salvadoreños, guatemaltecos y hondureños, propuesto en el año 2003, pero no fue aprobado en el congreso (Biblioteca del Congreso de EE.UU., 2003).

Pese a todo, ese quinquenio sienta las bases de una estructura de protección consular con la creación de una instancia específica para brindar dicho servicio. A pesar de que la DGHAM concentraba sus esfuerzos en la asistencia consular por su fuerte trabajo en las repatriaciones de salvadoreños vulnerables, el área de atención al migrante también propiciaba la protección consular al conocer de casos de privados de libertad y desaparecidos. Por otra parte, los denominados consulados de protección significaron un proceso de fortalecimiento de la presencia consular en las zonas de tránsito de migrantes y en el país de destino donde existían altas concentraciones de dicha población, quienes implementan programas de asesoría legal migratoria simples pero efectivos para la facilitación de beneficios de regularización.

Sin embargo, el esfuerzo carece de profundidad en cuanto a la atención que debía prestarse a aquellos que se encontraban en situaciones vulnerables; ya que torna gran parte de sus energías en otros temas como el énfasis que se hizo en negociar convenios para asistir en los procesos de deportaciones y repatriaciones, así como atender el tema de la trata y tráfico de personas; mientras que la gestión consular se concentraba en afinar los mecanismos administrativos para gestionar los procesos de deportación en cuanto a la documentación y expedición de documentos de viaje de estas personas, realizar una serie de actividades de atención a las diásporas en el país de destino y otros servicios consulares, que dejaban en segundo plano la protección consular.

Mas no debe de entenderse que durante esos años los consulados no brindaron protección a sus nacionales, ya que la realidad de estas personas supone la existencia de una fuerte demanda, por lo que los casos que se atendían se hacían con solo las herramientas legales disponibles y el ingenio del funcionario de turno.

Ya en la presidencia de Mauricio Funes (2009-2014), el primer gobierno de izquierda en El Salvador, se genera un cambio en la política exterior salvadoreña que tiene tres objetivos, de los cuales uno trataba sobre la atención a los nacionales en el exterior, siendo este “promover la protección de los derechos de los salvadoreños en el exterior y el acceso a oportunidades para su inclusión en el desarrollo nacional”. Las áreas de la cancillería también fueron modificadas, manteniendo el área de salvadoreños en el exterior, pero creando la de derechos humanos, donde caen las funciones de protección consular (Gobierno de El Salvador, 2010, pág. 131).

El Viceministerio de Relaciones Exteriores para los Salvadoreños en el Exterior cambia su objetivo a “promover la protección de los derechos de los salvadoreños en el exterior y el acceso a oportunidades para su inclusión en el desarrollo nacional” y la nueva visión es “ser la instancia que potencia y promueve el desarrollo integral de los migrantes y sus familias con un enfoque de derecho y soberanía como horizonte de los programas, proyectos e intervenciones que conlleven al ejercicio de la defensa y protección de los derechos y al despliegue del potencial humano, económico, cultural y político de los migrantes y sus familias en la sociedad donde se encuentren viviendo y trabajando”. Propugna que la nueva visión “parte de un concepto de soberanía que trasciende a la protección exclusiva de los connacionales en un territorio determinado. Defender la soberanía también significa defender los derechos humanos de los salvadoreños donde quiera que se encuentren” (Viceministerio de Relaciones Exteriores para los Salvadoreños en el Exterior, 2013).

La nueva visión avanza en priorizar la protección de los salvadoreños en el exterior y reconocer la obligación del Estado a hacerlo fuera de su territorio, a pesar de que no se encuentra expresamente en la Constitución. Sin embargo, el focalizarse estrictamente en los derechos humanos aunque a primera vista parece adecuada, es una visión muy cerrada en el sentido de que los derechos de los migrantes no solo abarcan los derechos humanos, sino ámbitos más amplios como los derechos laborales, migratorios, entre otros.

Lo anterior, se refleja en uno de sus dos objetivos “Coadyuvar al cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos, con énfasis en la protección consular y diplomática de los y las salvadoreñas en el exterior” y en una de sus metas, la cual es “Impulsar el respeto y la garantía de los derechos humanos de todas las personas salvadoreñas en el exterior conforme a las normas nacionales e internacionales vigentes, independientemente de su estatus migratorio” (Viceministerio de Relaciones Exteriores para los Salvadoreños en el Exterior, 2013).

Bajo la nueva lógica, la DGHAM sale de la estructura organizativa de la DGSE³² y pasa a ser parte de la nueva Dirección General de Derechos Humanos (DGDH)³³ bajo el nombre de Dirección de Protección de Derechos Humanos y Gestión Humanitaria (DPDHGH), a raíz de la mencionada reestructuración del año 2009.

Esta reestructuración crea dos problemas en la práctica, el primero en cuanto a que la protección consular, dentro de la esfera de las obligaciones de derechos humanos del Estado, es a la que menos prioridad se le otorga, ya que se priorizan otras obligaciones más relacionadas al seguimiento formal del sistema interamericano y universal de derechos humanos. El segundo, relativo a que el coordinador natural de las representaciones diplomáticas y consulares sigue siendo la DGSE y al sacar la protección consular de su espectro, sin elevarla al mismo estatus de dirección general, solo trasladándola a otra, le restó fuerza en su trabajo diario en cuanto a la coordinación con las representaciones en el exterior.

Paralelamente el CONMIGRANTES ha tenido una serie de dificultades para iniciar su labor, puesto que a pesar de que la LPDMSF que le da vida fue aprobada en marzo de 2011, tardó año y medio en instalarse; en parte, por la lentitud del proceso para la elección de los integrantes de la sociedad civil y la falta de fondos para iniciar su funcionamiento. Según reconoce el mismo plan estratégico 2013-2018 del CONMIGRANTES, su éxito se ve amenazado por una serie de debilidades como: la falta de recursos, aún se encuentra

³² Tiene por objetivo “realizar una eficiente gestión y desarrollo de mecanismos administrativos y técnicos en función de la labor del Servicio Exterior salvadoreño y de atención al público en la prestación de servicios que brinda el Ministerio” (Viceministerio de Relaciones Exteriores para los Salvadoreños en el Exterior, 2013).

³³ Su función es “formular y ejecutar una política ministerial de promoción al respeto y garantía de los derechos humanos en el ámbito de las relaciones con los organismos internacionales de protección de los derechos humanos. Asimismo le corresponde establecer espacios de diálogo e intercambio con la sociedad civil, especialmente con las organizaciones de defensa y protección de las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos, con el fin de hacerlas partícipes de la construcción de la nueva política de reconocimiento y dignificación. Además es la dirección encargada de promover la garantía de los derechos humanos de los salvadoreños en el exterior y de las personas migrantes en tránsito por El Salvador” (Viceministerio de Relaciones Exteriores para los Salvadoreños en el Exterior, 2013).

construyendo y solidificando su estructura y parte de sus integrantes todavía no se han incorporado.

Ampliando, hay que decir que a pesar de que dentro del plan estratégico en sus ejes de acción se contempla la protección a la persona migrante en tránsito y su familia, el apoyo a la persona migrante establecida en su lugar de destino y la atención a víctimas de la migración y sus grupos familiares (CONMIGRANTES, 2013), el documento carece de profundidad sobre cómo se llegarán a cumplir dichos objetivos, puesto que no desarrolla la forma en que se ejecutará el programa de Asistencia y Protección Humanitaria que se encuentra en la ley, ni sus tres componentes esenciales como lo son: el Proyecto de consulta y asistencia legal, educación y servicios de salud; el Fondo especial de repatriación de fallecidos y heridos dirigido a personas de escasos recursos; y la Campaña de concientización sobre los riesgos de migrar de manera indocumentada. Pareciera entonces, que el CONMIGRANTES ha tomado un camino cómodo, evitando entrar de lleno a la implementación de acciones concretas que mejoraran la protección de los salvadoreños en el exterior, alejándose del espíritu que la ley establece.

Al contrastar el plan estratégico 2013-2018 con la LPDMSF, se puede concluir que en el próximo quinquenio se atisba difícil para que el CONMIGRANTES incida de forma significativa en el mejoramiento de la protección consular. Además de las desventajas respecto a las carencias para su funcionamiento, su forma de abordar la problemática parece ir por el camino incorrecto.

2.3 La capacidad existente de los países del triángulo norte para dar respuesta a las necesidades de protección de sus migrantes

2.3.1 Estructura organizativa, planificación, herramientas, procedimientos y programas de protección de migrantes

Para entender como las cancillerías funcionan en la práctica en materia de protección consular, es necesario explorar las estructuras con las que cuentan, sus planes operativos, procedimientos, herramientas y programas que se encauzan a cumplir con el mandato de brindar protección consular.

En los planes operativos 2012 y 2013 de la cancillería guatemalteca, a los que se tuvo acceso, en materia de protección se reflejan como productos las actividades siguientes: la asistencia al guatemalteco en situación de vulnerabilidad, la asistencia legal al migrante guatemalteco, el apoyo humanitario brindado a los deportados de EE.UU. y la asistencia al guatemalteco fallecido en el exterior. Esas actividades son ejecutadas por la DAC guatemalteca que tiene 8 atribuciones, de las cuales solo tres responden a la protección consular, las cuales son: el ejecutar la política en materia consular a través de las misiones de Guatemala en el extranjero; el velar, dentro de sus posibilidades, a través de las misiones consulares y secciones consulares de las embajadas de Guatemala, por la protección de los guatemaltecos en el exterior; y el gestionar, dentro de sus posibilidades, la localización de guatemaltecos en el exterior (Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala, 2014). El

resto de sus atribuciones responden a otras funciones consulares³⁴, debido a que como se mencionó, la dirección no es específicamente para el tema de protección consular es concebida solo como una de sus áreas.

Las gestiones de asistencia consular las concibe como: atención a personas vulnerables, hospitalizados, retorno de fallecidos, asesoría legal, servicio de teleconferencias y asesoría en salud, educación y cultura. Las de protección consular, ideadas como: la atención brindada a los encarcelados o arrestados, víctimas de trata de personas, asistencia a trabajadores temporales y detenidos por proceso migratorio. Es claro, que hay algunas gestiones que no son estrictamente de ese ámbito como la asesoría en salud, educación y cultura o la asistencia a trabajadores temporales. También confunden algunas gestiones de asistencia con gestiones de protección, como el caso de la asesoría legal, que es de protección y no de asistencia; y deja fuera gestiones que en la práctica hacen como el caso de las localizaciones de desaparecidos (Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala, 2014).

Para la gestión de esos casos existe una falta de procedimientos internos establecidos para la gestión de los mismos, tanto en sede como en consulados, teniendo como único marco referente la CVRC y el Protocolo de coordinación interinstitucional para la repatriación de víctimas de trata de personas. Si bien, hoy en día no se concibe el funcionamiento de la comunicación de las instituciones sin los medios informáticos modernos, más allá de la que se pueda dar por correos electrónico y vía telefónica, no cuenta con una herramienta informática para el registro, comunicación y seguimiento de casos, pero se tiene conocimiento de que la Cancillería se encuentra trabajando en su desarrollo, sin fecha específica para su lanzamiento (Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala, 2014).

Guatemala impulsó dos programas esenciales para la protección consular. El primero, el Programa de fondo de repatriación de guatemaltecos fallecidos y vulnerables en el exterior, el cual responde, según la misma Cancillería guatemalteca, a la necesidad de que el Estado de Guatemala vele por un digno, ordenado y seguro retorno de guatemaltecos fallecidos en el exterior o en estado de vulnerabilidad. El programa apoya monetariamente de forma total o parcial los costos de repatriaciones de fallecidos en el exterior por causa de enfermedades terminales, accidentes laborales o durante su tránsito. El programa también se encarga de la repatriación de guatemaltecos que se encuentran en situación de vulnerabilidad en el exterior, tales como personas enfermas física o mentalmente, niños y adolescentes no acompañados, entre otros. Estos casos, ocurren principalmente en EE.UU. y México. El programa opera desde el año 2004 y su presupuesto anual es de 4 millones de quetzales (515,563.34 dólares estadounidenses) (Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala, 2014).

³⁴ El resto de funciones de la DAC son: ser el enlace entre el Cuerpo Consular acreditado ante el Gobierno de Guatemala y el Ministerio de Relaciones Exteriores; revisar y enviar al Registro Civil de la ciudad de Guatemala, las actas de inscripciones de nacimiento de hijos o hijas de padre o madre guatemaltecos, y de los matrimonios y defunciones de guatemaltecos ocurridos en el extranjero; informar a las autoridades competentes sobre los guatemaltecos deportados; coordinar la realización de Consulados Móviles y atender a través de las misiones diplomáticas y consulares a las comunidades de guatemaltecos en el exterior (Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala, 2014).

El otro programa es el de asistencia legal que se inició en el año 2008 y se denominó “Justicia Global”. Dicho programa tenía por objeto brindar asistencia, asesoría y representación legal gratuita a través de una oficina de abogados en EE.UU. de manera consistente en materia migratoria, laboral, civil, penal, compensaciones en violación a derechos y negligencias médicas, entre otros. El servicio se brindó por medio de la contratación de la firma de abogados Chávez & De León; sin embargo, el contrato cesó en abril de 2012 y reduce el programa a materia migratoria, brindando orientación a través del mismo personal de los consulados. Se desconoce el costo, pero la cancillería guatemalteca manifestó haber hecho cancelaciones de hasta 6 millones de quetzales (773,345 dólares estadounidenses) mensualmente a la firma contratada (Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala, 2014). El alto costo pudo ser uno de los motivos por los cuales el programa original cesó de existir y la reducción de sus ámbitos. Debido a quien brinda la asesoría y el tipo de orientación que se da, hace pensar que el programa actual es muy reducido que poco provecho brinda a los guatemaltecos que necesitan de dicho apoyo.

El plan estratégico 2010-2014 de la cancillería hondureña tiene como uno de sus cuatro objetivos el brindar protección y eficientes servicios consulares y migratorios, dentro y fuera del país a los hondureños, para proteger sus derechos y su dignidad. A eso respondía uno de sus seis objetivos específicos, el cual era fortalecer los vínculos diplomáticos y consulares con las comunidades hondureñas en el exterior, cuya meta era la estructuración y puesta en marcha de la profesionalización y mejoramiento del servicio consular del país y en el exterior, el sistema de redes de hondureños en el exterior, una política integral hacia las comunidades hondureñas residentes en el exterior y promover el buen uso de la figura del servicio consular honorario (Secretaría de Relaciones Exteriores de Honduras, 2010). El plan no refleja acciones y programas específicos para la protección de los migrantes, pero la reestructuración, fortalecimiento y profesionalización de la red consular que pretende impulsar tiene como objeto el ejercer de mejor forma las funciones consulares, dentro de las cuales se encuentra la de protección.

En sede, como se mencionó, la encargada de coordinar las acciones de protección es la DGAC, a través de la Dirección de Protección al Migrante (DPM), una de las tres áreas que conforman la dirección general. Al contrastar los ámbitos de protección establecidos en el decreto No. 263-2011 Servicios Consulares y Actos de Protección Consular con la categorización de servicios brindados por la DPM, se puede encontrar una correlación en la mayoría de casos.

La categoría de “repatriación de hondureños fallecidos” del decreto se traduce a las gestiones de “repatriación de migrantes fallecidos” y el “proceso de identificación de cadáver” de la DPM; la categoría “enfermos en condiciones de gravedad, heridos y mutilados” y en parte también a la categoría “hondureños en condiciones de calamidad debidamente comprobada” del decreto se traduce a la “asistencia de enfermos, heridos y/o amputados” de la DPM; “hondureños víctimas de trata y tráfico de personas” del decreto se traduce a la “asistencia a víctimas de trata de personas” de la DPM, aunque deja por fuera las víctimas de tráfico; “adultos y menores de edad en condiciones de vulnerabilidad y procesos de adopción forzada de los menores de edad” del decreto se traduce al “retorno vía terrestre y aérea a Honduras de niños, niñas y adolescentes” de la DPM; “la asistencia a hondureños privados de

libertad en el exterior”³⁵ del decreto se traduce a la “asistencia a hondureños privados de libertad en el exterior” de la DPM; y finalmente la categoría de “violaciones a los derechos humanos” del decreto no tiene una gestión par en la DPM y la gestión de “migrantes no localizados” de la DPM no está contemplada en el decreto (Secretaría de Relaciones Exteriores de Honduras, 2014).

Para la gestión de esos casos existen los siguientes procedimientos: “Hondureños adultos privados de libertad en proceso de repatriación por migración”, cuyo propósito es asistirles en su retorno; “repatriación/migrantes fallecidos”, cuyo propósito es brindar colaboración a los familiares para la entrega de los restos; “migrantes enfermos, heridos y mutilados”, cuyo propósito es intervenir ante las instancias requeridas para proveer atención médica y su retorno seguro; “niñez migrante”, cuyo propósito es brindarles atención inmediata para evitar menoscabo en su integridad física, emocional y vida; “hondureños privados de libertad por causa penal (adultos y los NNA infractores)”, cuyo propósito es velar por el respeto de los derechos de estas personas; y “trata de personas”, cuyo propósito es establecer con las instancias correspondientes acciones de prevención, detección y atención inmediata a víctimas. El proceso de “asesorías legales y civiles”, cuyo propósito es velar por el respeto de los derechos de las personas a los que se le han vulnerado los mismos, puede verse como respuesta a la categoría “violaciones a los derechos humanos” del decreto; y la gestión de “migrantes no localizados” de la DPM, que no se encuentra en el decreto, es acompañada por el proceso de “migrantes no localizados”, cuyo propósito es establecer con las instancias correspondientes los mecanismos de búsqueda de estas personas (Secretaría de Relaciones Exteriores de Honduras, 2014).

En el análisis se observan algunas diferencias entre las categorías del decreto con las funciones de la DPM, pero ambas cuentan con procedimientos para este tipo de casos. De esos procedimientos puede decirse que su aspecto más positivo es que incluye la articulación de las gestiones entre sede y consulado. No obstante, estos procedimientos son muy escuetos en su contenido, lo cual implica que en la práctica la gestión de los casos es propensa a la discrecionalidad de los funcionarios, pero tiene la ventaja de poder adaptarse ante las diferentes circunstancias que un caso pueda presentar, también con el riesgo de que los funcionarios no actúen de la mejor forma por falta de líneas definidas.

La comunicación entre sede y consulados para la coordinación de casos es vía correo electrónico y telefónicamente; sin embargo, la sede cuenta con un registro informático para el seguimiento de los diferentes casos en materia de protección consular. Por otra parte, Honduras no cuenta con un programa de asistencia legal, pero si cuenta con un fondo para la repatriación de migrantes vulnerables. El FOSHOMI se estableció en el año 2007, cuyo monto es de 15 millones de lempiras (715,619.79 dólares estadounidenses) anual y es utilizado para gastos de repatriación de los ciudadanos hondureños fallecidos o que se encuentran en situación grave a causa de heridas, amputaciones o enfermedades terminales; apoyo y

³⁵Incluye las siguientes categorías: hondureños detenidos por condiciones migratorias y en proceso de deportación, Hondureños detenidos por delitos comunes con acompañamiento al proceso judicial, la asistencia especial a los hondureños en cuyos procesos judiciales la fiscalía haya solicitado pena de muerte o cadena perpetua y a los que ya se encuentran sentenciados con este tipo de penas y visitas a centros de detención migratoria y centros penitenciarios donde se encuentren recluidos hondureños.

asistencia a víctimas de trata de personas o secuestros, incluyendo la repatriación de niños y niñas no acompañados, mujeres y adultos mayores de vulnerabilidad; búsqueda de hondureños desaparecidos en el proceso migratorio y asistencia inmediata a migrantes deportados por vía aérea y terrestre. Su administración está a cargo de la cancillería y dirigido por un consejo consultivo conformado por diferentes instituciones³⁶ (Secretaría de Relaciones Exteriores de Honduras, 2014).

En el caso salvadoreño los últimos cuatro planes anuales operativos (2010-2013) contienen tres líneas de acción del plan estratégico referentes a la protección consular las cuales son: el promover estrategias de protección de los derechos humanos de los salvadoreños y salvadoreñas en el exterior; el facilitar la protección de los derechos humanos de migrantes salvadoreños en tránsito (situación en México); y el responder oportuna y eficazmente a las necesidades de atención humanitaria de los/las salvadoreños/as en el exterior (Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, 2014). Son acciones tibias en cuanto a su concepción y desordenadas en cuanto a su ejecución que, sin embargo, en algunos casos fueron medidas efectivas.

Las líneas de acción relativas a promover estrategias de protección de los derechos humanos de los salvadoreños y salvadoreñas en el exterior y facilitar la protección de los derechos humanos de migrantes salvadoreños en tránsito (situación en México), son básicamente lo mismo, solo que la primera se concentra en EE.UU. y la otra en México; ambas utilizan verbos que dan a entender que la obligación del Estado en materia de protección es un rol pasivo, sin embargo su obligación es brindar protección, por lo que su rol debería ser activo. Esto se refleja en los objetivos de estas acciones, ya que contemplan en primer lugar creaciones de redes de apoyo con la sociedad civil y las autoridades locales de las diferentes jurisdicciones consulares a través de firma de convenios, sin mecanismos de seguimiento. Realmente, este apoyo siempre ha existido y dicha coordinación es de larga data en el quehacer consular.

Esto se inclina a funcionar bajo un sistema de referir al migrante a una de estas instituciones, desentendiéndose del problema, lo cual sin el adecuado acompañamiento consular es irresponsable. La realidad termina de imponerse ante la nueva lógica, ya que cuando se habla de autoridades locales el acompañamiento consular requiere exigirles que cumplan sus obligaciones según sus mandatos y, en el caso de la sociedad civil, el problema es que las organizaciones que se orienta a brindar servicios de atención concretos a la población migrante son escasas y usualmente se caracterizan por tener una gran voluntad pero pocos recursos, por lo que es imprudente delegarles todo el peso del problema.

El rol consular pasivo termina de definirse con la creación del “Observatorio de los derechos humanos y las condiciones del migrante” que se centra en México y el “Centro de sistematización de información, análisis, producción de informes y seguimiento sobre la situación de los derechos humanos de los salvadoreños en el exterior”, ya que la cancillería se inclina a emular organizaciones no gubernamentales dedicadas a la denuncia de violación de

³⁶ El Consejo Consultivo está constituido por la cancillería, el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos (CONADEH), Foro Nacional para las Migraciones de Honduras (FONAMIH) y la Asociación Red de Comités de Migrantes y Familiares de Honduras (Secretaría de Relaciones Exteriores de Honduras, 2014).

derechos de migrantes y el registro de información se conceptualiza como un fin y no como una herramienta. La lógica de la protección consular se pierde, debido a que si la persona no cuenta con el acompañamiento consular adecuado, el registrar incidentes por registrarlos no brinda ningún tipo de protección, por tanto poseer para sí mismo toda la información referente a estos hechos resulta en una acción intrascendente. Más grave aún, es que dicho trabajo es delegado a los propios consulados quienes cuentan con reducido personal y el volcar el trabajo en el registro detallado de datos se hace en decremento del trabajo práctico que realizan los consulados para brindar protección.

Dicho sea de paso, el proyecto del observatorio nunca se consolidó, puesto que a pesar de que el área de análisis e informes aún existe dentro de la DPDHGH, de todos los informes que se habían programado emitir, solo dos fueron publicados, por lo cual se asume que a pesar de contar con un gran respaldo, no logró cumplir sus metas. En este aspecto, también hay que mencionar que la cancillería no terminó actuando como organización no gubernamental denunciante, en el intento, terminó debilitando la estructura operativa con que contaba. El aspecto positivo fue la creación de un sistema informático para el registro y seguimiento de casos, del cual se ampliará posteriormente.

En cuanto a la última línea de acción referente a responder oportuna y eficazmente a las necesidades de atención humanitaria de los/las salvadoreños/as en el exterior, básicamente se concibió como la actualización de procedimientos de protección consular, sin acompañamiento de jornadas de capacitación, tanto para funcionarios en sede como en el servicio exterior.

Sin embargo, el otro objetivo de esta línea de acción referente a la creación de un mecanismo de migrantes desaparecidos fue uno de los proyectos más exitosos de la cancillería salvadoreña en los últimos años y de los pocos ejemplos de éxito del plan. A pesar de encontrarse en la línea de acción errónea, puesto que concuerda más con la segunda de ellas, la creación del banco genético de datos de migrantes desaparecidos ha logrado identificar a 17 salvadoreños fallecidos en tránsito, quienes habían sido dados por desaparecidos. Eso se logró tras varias jornadas de toma de muestras de ADN de sus familiares cotejadas con el de restos humanos sin identificar³⁷ (Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, 2013, pág. 116).

Retomando la primera línea de acción mencionada, otro de los objetivos era la creación de una red de asistencia legal para salvadoreños en el exterior por medio de un proyecto para el mismo fin. El proyecto fue una consultoría patrocinada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que tuvo como producto el “Manual de asistencia legal y protección de derechos humanos para salvadoreños en los Estados Unidos de América”. El resultado final de la red de asistencia legal en realidad no es un programa como tal. El documento tiene dos productos concretos: el primero es, como indica su nombre, un manual en asistencia legal mínima que puede brindar un funcionario consular. Dicho manual instruye a los cónsules sobre aspectos de asuntos migratorios, penales, laborales, civiles, familiares, violencia

³⁷ La toma de muestras de ADN se hace a través de un convenio de cooperación entre la cancillería, el Equipo Argentino de Antropología Forense, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH) y el Comité de Familiares de Migrantes Fallecidos y Desaparecidos de El Salvador (COFAMIDE).

doméstica, víctimas de delitos y asistencia consular para personas vulnerables (Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, 2013, pág. 5). El manual es completo en su contenido, pero a pesar de que el documento propone una metodología de capacitación de los funcionarios, la misma fue dejada de lado sin una planeación de implementación que la acompañara.

El otro producto del manual es el “Mecanismo institucional para protección consular de derechos humanos y asistencia legal a migrantes salvadoreños en Estados Unidos mediante articulación de redes de proyección comunitaria”, que es básicamente una guía dirigida a los consulados para buscar dentro de las comunidades a aquellas instancias de la sociedad civil que brinden asistencia legal a los migrantes, a fin de buscar alianzas con ellos (Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, 2013, págs. 133, 152, 153,154). El problema con dicho mecanismo es que se basa en el supuesto de que existe una enorme oferta en EE.UU. de dichas instancias, una concepción irreal³⁸ que pretende así sustituir un programa de asistencia legal integral donde es necesario el financiamiento para la contratación de profesionales del derecho que puedan apoyar a los migrantes en procesos judiciales en los casos que se necesiten. Sin embargo, la cancillería sí contó desde el año 2006 con un programa de asistencia legal a través de la contratación de la firma de abogados “Herrero & Trenticosta” para los casos de los ciudadanos salvadoreños migrantes sentenciados a la pena capital o con posibilidades de serlo en EE.UU., el cual fue descontinuado (Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, 2014).

En sede, como se mencionó, la encargada de coordinar las acciones de protección es la DPDHGH, que funciona de forma muy parecida a su instancia antecesora, la DGHAM, a pesar del cambio de nombre, estructura y traslado de la DGSE a la DGDH. Sigue siendo una instancia adscrita a una Dirección General, pero con la diferencia de que ésta última no es la que se encarga de la coordinación del servicio exterior. La DPDHGH es la que más desarrollada tiene su estructura interna, ya que está integrada por cuatro áreas: la Coordinación de Protección de Derechos Humanos, que conoce de casos de localizaciones de salvadoreños en el exterior y atención a familiares de personas privadas de libertad en el exterior, y debe notarse que no existe un área para trámite de casos de víctimas de violación de derechos; la Coordinación de Gestión Humanitaria, que conoce de repatriaciones de fallecidos, enfermos y heridos, demandas de cuotas alimenticias en el exterior, repatriación de niñas, niños y adolescentes en el exterior, víctimas de trata; la Coordinación del Centro de Análisis e Informes, que se dedica al registro de casos de violaciones a derechos humanos; y la Coordinación del Programa de Reinserción a Migrantes Retornados (Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, 2014). Es en las primeras dos donde realmente se concentra la coordinación de protección y asistencia consular.

³⁸ Pocas son las instituciones que brindan servicios legales gratuitos en todos los ámbitos que los migrantes necesitan más allá de la que pueda proporcionar un consul, debido a que el sistema judicial estadounidense requiere de abogados para gestionar procesos judiciales o inclusive administrativos. Además de requerir profesionales del derecho, estos deben estar autorizados en los Estados donde ejercen su trabajo. A pesar de que existe la figura de los abogados pro-bono en dicho país, la gratuidad de los servicios que se ven obligados a prestar está condicionada a pocas horas al año y ellos pueden escoger cómo es que brindan dicho servicio y pocos se inclinan a brindárselo a migrantes.

La DPDHGH tiene la siguiente categorización de gestiones: la recuperación de seguros de vida e indemnizaciones para salvadoreños, las repatriaciones de salvadoreños, las verificaciones de situaciones jurídicas de salvadoreños detenidos en el exterior, los familiares atendidos de salvadoreños en proceso de deportación, las gestiones a favor de salvadoreños en el exterior (documentarlos, orientación a obtención a visas humanitarias, gestión de seguimiento a declaraciones de sobrevivencia de ciudadanos salvadoreños en el exterior, etc.) y los casos de solicitudes de localización. Así también gestiona demandas de cuotas alimenticias remitidas al exterior, aunque no es propiamente una gestión de protección (Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, 2014).

Sus procedimientos categorizados como protección consular son en su mayoría los de registro de violaciones a derechos humanos³⁹, donde se manifiesta la inclinación antes descrita de priorizar la recopilación por que no existe un procedimiento para la atención a estas víctimas. Sin embargo, en esa categoría también incluye el procedimiento de gestión para la localización de ciudadanos salvadoreños en el exterior y en ruta del migrante. En el área de lo que se denomina gestión humanitaria, lo cual puede traducirse a asistencia consular se encuentran los siguientes procedimientos: repatriación de salvadoreños fallecidos en el exterior, repatriación de salvadoreños enfermos y heridos en el exterior, procedimiento para la atención de personas privadas de libertad en el exterior (ya sea en proceso de deportación o en el sistema penal), demandas de cuotas alimenticias para el exterior y procedimiento para la repatriación digna de niños, adolescentes, enfermos, heridos, mutilados y/o fallecidos en el exterior. (Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, 2014). La clasificación excluye la atención a víctimas de trata y tráfico de personas y se concentran únicamente en la gestión de repatriación, pero no en la atención a estos grupos vulnerables, lo cual indica que no contempla que un caso no termine en la repatriación de estas personas, situación que no siempre sucede.

Como se mencionó, uno de los aspectos positivos del plan estratégico fue la creación del Sistema de protección de derechos humanos y gestión humanitaria. El sistema es de tecnología Web lo cual facilita su acceso vía internet y se trabaja en un ambiente multiusuario donde todos los usuarios comparten los recursos de la misma base de datos. Lanzado en sede en 2011, y cuyas características hacen fácil la implementación del sistema en la red consular salvadoreña, es difícil saber en qué países ha sido implementado hasta la fecha⁴⁰. No obstante, al examinar las pantallas de registros de datos, es claro que a pesar de que sirve para registrar todas las gestiones de protección y asistencia consular, está orientado a registrar casos de violación de derechos humanos en México (Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, 2014). Ese detalle, junto al exceso de información que los campos a llenar exigen,

³⁹ Los procedimientos de registro son: monitoreo de Derechos Humanos de salvadoreños en los Estados Unidos Mexicanos y Guatemala; monitoreo de Derechos Humanos de salvadoreños en el exterior; y sistematización y publicación de informe de violación de Derechos Humanos y delitos graves cometidos contra salvadoreños en Guatemala y Estados Unidos Mexicanos (Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, 2014).

⁴⁰ Es confusa la información proporcionada por la cancillería salvadoreña respecto a los consulados en que se ha implementado el sistema informático, debido en que en un documento afirma que ha sido implementa en toda la red consular y en otro que funciona solo en Guatemala, México y EE.UU. (Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, 2014).

de los cuales muchos parecen innecesarios, lo vuelve en un sistema poco amigable para el usuario, lo cual es esencial para un trabajo consular de acelerado ritmo.

Además, la cancillería salvadoreña es la única que cuenta con un centro de llamadas o call center que opera desde la sede y a través de líneas gratuitas en EE.UU. y México atendiendo consultas y brindando información de servicios consulares, incluyendo el de protección (Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, 2012, pág. 131). Uno de los grandes avances han sido los enlaces que se hacen a través de llamadas gratuitas de migrantes en tránsito solicitando comunicarse con sus familiares en El Salvador, que entre junio del año 2012 y mayo del año 2013 ascendieron a 8,992. Así también, el call center funciona como receptor de denuncias y así lo reflejan las 809 llamadas de personas solicitando apoyo para sus familiares detenidos por autoridades migratorias de EE.UU. y México en el mismo período señalado (Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, 2013, pág. 116). Ambas modalidades de apoyo son herramientas innovadoras en beneficio a estos migrantes, sin embargo la segunda de ellas crea un problema de saturación de casos para la DPDHGH, de lo que se harán valoraciones posteriormente.

Finalmente, no puede dejar de señalarse que El Salvador es el único país que no cuenta con un programa propio de fondo para la repatriación de migrantes vulnerables, e indica que ocasionalmente cubre el financiamiento por medio de la línea Presupuestaria 02-06 DGDH, complementando en otras ocasiones con apoyo de la OIM⁴¹ (Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, 2014). Lo anterior, a pesar de que desde el año 2011 la LPDMSF en su artículo 29 manda a la creación del Fondo especial de repatriación de fallecidos y heridos dirigido a personas de escasos recursos.

2.3.2 La cobertura estructural de las cancillerías en materia de protección consular

En cuanto a la estructura de las cancillerías destinada a brindar protección consular, deben analizarse tanto las instancias encargadas de la coordinación en sede como el cuerpo consular en EE.UU. y en México. Una aproximación a la capacidad de respuesta de estas instancias gestoras de protección, no solo en cuanto a la cantidad de oficinas consulares, sino también al personal con que cuentan, dará una idea sobre su capacidad institucional.

Como se mencionó, en el caso de Guatemala es la DAC, una de las dos direcciones de la DIGRACOM, la encargada de la ejecución de toda la política consular, incluyendo la protección consular. A pesar de que dentro de ella no existen áreas específicas que se ocupan de las diferentes funciones consulares, sí existen técnicos cuyo trabajo es dedicado a ellas. Cuenta con siete técnicos de protección consular y cuatro de asistencia consular, además de un Director y un Subdirector cuyos quehaceres no son exclusivos del área de protección, en suma, un total de once personas dedicadas a coordinaciones de protección y asistencia. Tomando como ejemplo el año 2011⁴², estos funcionarios coordinaron 7,697 casos⁴³, 700 casos por

⁴¹ A través del Ministerio de Hacienda el gobierno de El Salvador paga directamente una cuota anual de membresía a la OIM, parte de esa cuota es utilizada para el fondo de repatriaciones, por lo cual no forma parte del presupuesto de la cancillería salvadoreña (Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, 2014).

⁴² Se toma este año como ejemplo debido a que la oficina de acceso a la información de la Cancillería de Guatemala no aclaró si existía un error en los datos proporcionados correspondientes al 2013 donde pareciera que existe un error al cuantificar los datos, ya que son números muy elevados respecto a los demás años y no

técnico, lo cual significa que atienden 2.8 nuevos casos diarios⁴⁴ (Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala, 2014). Pareciera entonces una cantidad manejable para cada técnico en el supuesto de que tienen 8 horas para atender una mínima cantidad de casos, pero hay que tomar en cuenta que la mayoría de éstos no se resuelven en poco tiempo y requieren muchas veces la dedicación de muchas horas, cuya gestión puede superar semanas, meses e inclusive pueden llegar a extenderse por años.

El caso hondureño, muy similar al guatemalteco, delega la coordinación de las funciones consulares a la DPM que se encuentra dentro de la DGAC. Es de recalcar que a diferencia de Guatemala dicha dirección solo conoce de funciones de protección y asistencia, pero dentro de ella no existen áreas específicas en las cuales se deleguen las diferentes categorías que pueden devenir de la función de protección. La dirección cuenta con un director y cinco técnicos llamados oficiales de protección al migrante, un total de seis personas dedicadas a coordinaciones de protección y asistencia, pero solo cinco son ejecutores. Tomando como ejemplo el año 2011⁴⁵, estos funcionarios coordinaron 2,060 casos⁴⁶, 412 casos por técnico ese año, lo cual significa que atienden 1.8 nuevos casos diarios⁴⁷ (Secretaría de Relaciones Exteriores de Honduras, 2014). Pero hay que recordar que la dinámica de la gestión de los casos es igual a la guatemalteca, que no son gestiones ejecutables en breves momentos, sino que requieren de un constante seguimiento.

La DPDHGH salvadoreña cuenta con un Director, un asistente administrativo, un técnico de administración de base de datos, un técnico para salvadoreños privados de libertad en el exterior en sistema penal, un técnico de localizaciones, tres técnicos de protección de derechos humanos y asistencia legal, un coordinador de gestión humanitaria, tres técnicos de gestión humanitaria; y adicionalmente en la oficina desconcentrada ubicada en el centro de gobierno de san salvador hay un técnico de protección de derechos humanos y otro de gestión

proporcionó la información correspondiente al año 2012 (Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala, 2014).

⁴³ Los casos gestionados se refieren a atención a personas vulnerables, hospitalizadas, retorno de fallecidos, asesoría legal, servicio de teleconferencia, educación y cultura, encarcelados o arrestados, víctimas de trata de personas, asistencia a trabajadores temporales y detenidos por proceso migratorio (Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala, 2014).

⁴⁴ En el caso de Guatemala se tomó como promedio de días laborales la cantidad de 250 días, sacando del año calendario los días de fin de semana y los 11 días de asueto a que tienen derecho los empleados gubernamentales según la ley del servicio civil.

⁴⁵ Se toma este año como ejemplo debido a que la unidad de transparencia de la Cancillería hondureña no aclaró si existía un error en los datos proporcionados correspondientes al 2013, donde pareciera que existe un error al cuantificar los datos de menores deportados del mes de junio que es igual al de deportados adultos, y respecto al año 2012 omitió brindar la información de los detenidos (Secretaría de Relaciones Exteriores de Honduras, 2014).

⁴⁶ Los casos gestionados se refieren a repatriación y asistencia a fallecidos, niños, niñas y adolescentes, de enfermos, heridos y/o amputados, víctimas de trata de personas, asistencia a privados de libertad en el exterior y localizaciones de desaparecidos, sin embargo, no se tomó en cuenta el dato de deportados, ya que solo refleja el número de deportados al país y no una asistencia directa de parte de la DPM (Secretaría de Relaciones Exteriores de Honduras, 2014).

⁴⁷ En el caso de Honduras se tomó como promedio de días laborales la cantidad de 230 días, sacando del año calendario los días de fin de semana, los días de vacaciones a los que tienen derecho que en promedio son 21 días según la ley del servicio civil y los 10 días de asueto de los feriados nacionales.

humanitaria y cuotas alimenticias⁴⁸, un total de once personas dedicadas a coordinaciones de protección y asistencia contando solamente a los técnicos (Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, 2014).

Promediando los casos atendidos entre los años 2005 y 2013⁴⁹ estos funcionarios gestionan 5,447.7 casos por año⁵⁰, 495.5 casos por técnico, lo cual significa que atienden 2.12 nuevos casos diarios⁵¹ (Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, 2014). La dinámica de la gestión de los casos es similar a la de los otros dos países, por lo que también parece una carga mayor a la que estas personas pueden manejar.

En cuanto a la red consular guatemalteca en México y EE.UU., para el año 2001 la red consular en dichos países era conformada por 11 consulados⁵² que contaban con un personal de 46 personas, cifra que aumentó para el año 2007 a 17 consulados⁵³ con un personal de 69 personas, y para el año 2013 eran 23 consulados⁵⁴ con un personal de 80 personas. Un incremento de un 54.54% en consulados y un 50% en personal entre los años 2001 al 2007, y en el año 2013 la capacidad había aumentado en un 35.29% en consulados y un 15.94% en personal en relación al año 2007 y un 109.09% en consulados y un 73.91% en personal en relación al año 2001 (véase tabla 11). Actualmente, 12 de los consulados se encuentran en EE.UU., principalmente, en ciudades de alta concentración de guatemaltecos y las 2 de Texas y uno en Arizona en la zona fronteriza con México. En México son 11 consulados concentrados en su mayoría en la zona sur y la zona central, teniendo solamente el consulado en Tijuana, al noreste del país (véase mapas 4 y 5).

Respecto a la red consular hondureña en México y EE.UU., para el año 2001 estaba conformada por 13 consulados⁵⁵ que contaban con un personal de 47 personas, lo cual para el año 2007 siguió sin modificación alguna, sin contar una variación menor del aumento de una

⁴⁸ La gestión de cuota alimenticia no es ámbito de protección o asistencia consular, sino más bien se refiere a otras funciones consulares, pero se encuentra dentro de la Dirección de Protección de Derechos Humanos y Gestión Humanitaria.

⁴⁹ Se sacó un promedio entre estos años y no se eligió un año en particular debido a que la oficina de acceso a la información de la cancillería salvadoreña no brindó la información desglosada por año, sino que solo el total de la suma de los mismos.

⁵⁰ Los casos gestionados se refieren a la gestión, negatoria y envío de cuota alimenticia, seguros de vida e Indemnizaciones, repatriaciones de personas vulnerables, Verificaciones de situaciones jurídicas de salvadoreños detenidos, privados de libertad en sistema penitenciario o migratorio, localizaciones de desaparecidos y otras gestiones a favor de salvadoreños en el exterior (Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, 2014).

⁵¹ En el caso de El Salvador se tomó como promedio de días laborales la cantidad de 233 días, sacando del año calendario los días de fin de semana y los 28 días de asueto a que tienen derecho los empleados gubernamentales según la ley de asuetos, vacaciones y licencias de los empleados públicos.

⁵² Consulados en las ciudades de Nueva York, Miami, Chicago, San Francisco, Los Ángeles, Houston, México D.F., Ciudad Hidalgo, Tapachula, Comitán y Chetumal, el cual fue clausurado (Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala, 2014).

⁵³ Se crearon nuevos consulados en las ciudades de Providence, Atlanta, Denver, Phoenix, Tijuana, Veracruz y Tenosique (Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala, 2014).

⁵⁴ Se crearon nuevos consulados en las ciudades de Silver Springs, McAllen, Acayucan, Oaxaca, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas y Arriaga (Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala, 2014).

⁵⁵ Consulados en las ciudades de Washington D.C., Nueva York, Boston, Chicago, Miami, Atlanta, Nueva Orleans, San Francisco, Los Ángeles, Phoenix, Houston, México D.F., Veracruz y Tapachula (Secretaría de Relaciones Exteriores de Honduras, 2014).

persona en cuanto al personal. Estas cifras aumentaron para el año 2013 a 17 consulados⁵⁶ con un personal de 110 personas⁵⁷. Un incremento de un 38.46% en consulados y un 75% en personal para el año 2013 en relación a los años anteriores. Es de mencionar que llama la atención la cantidad de 23 funcionarios destacados en el consulado en Miami, una cifra altísima considerando que hay otras ciudades con mayor población hondureña y no hay ningún indicio que en dicha circunscripción consular exista una condición especial que requiera esa cantidad de personal (véase tabla 12).

Actualmente, 13 de los consulados se encuentran en EE.UU. en ciudades de alta concentración de hondureños principalmente y las 2 del sur de Texas y la de Arizona en la zona fronteriza con México, similar al caso guatemalteco. En México son 4 consulados concentrados en la zona sur y central (véase mapas 6 y 7).

En cuanto a la red consular salvadoreña en EE.UU. y México, es posible hacer una comparación similar a los otros países teniendo como referencia los años 2007 y 2013, debido a que la cancillería salvadoreña no brindó información respecto al año 2001. Para el año 2007 la red consular en dichos países era conformada por 20 consulados⁵⁸ que contaban con un personal de 152 personas, cifra que aumentó para el año 2013 a 24 consulados⁵⁹ con un personal de 157 personas. Un incremento de un 20% en consulados y un 3.28% en personal para el año 2013 en relación al año 2007. Es de notar que el incremento de consulados se encuentra concentrado en su totalidad en México y el personal con que cuentan no ha sido proporcional a los nuevos puestos consulares (véase tabla 13).

Actualmente, 16 de los consulados se encuentran en EE.UU., principalmente en ciudades de alta concentración de salvadoreños y las 2 en Texas y la que se encuentra en Arizona en la zona fronteriza con México. En México son 8 consulados, seis de los cuales se concentran en la zona sur, uno en el centro y otro al norte (véase mapas 8 y 9).

A nivel de coordinación en sede en las tres cancillerías existen instancias focalizadas a atender la protección bajo diferentes modalidades, ninguna funcionando como dirección general, sino como parte de una de ellas. La salvadoreña y hondureña son direcciones de áreas, mientras que la guatemalteca es una sección dentro de una dirección de área. Guatemala y El Salvador cuentan con el mismo número de funcionarios dedicados a ese trabajo, mientras que Honduras un poco más de la mitad, pero con base a la demanda que reciben Guatemala y El

⁵⁶ Se crearon nuevos consulados en las ciudades de Boston, Dallas, McAllen y San Luis Potosí (Secretaría de Relaciones Exteriores de Honduras, 2014).

⁵⁷ Para contabilizar el personal no se tomó en cuenta los consulados en Veracruz y Tapachula en 2001, en Washington D.C. y México D.F., Veracruz y Tapachula en 2007 y en 2013 en Veracruz, Tapachula, San Luis Potosí, Boston y Phoenix, debido a que la Unidad de Transparencia de la cancillería hondureña no brindó dicha información (Secretaría de Relaciones Exteriores de Honduras, 2014).

⁵⁸ Consulados en las ciudades de Washington D.C., Nueva York, Long Island, Elizabeth, Boston, Chicago, Woodbridge, Duluth, Miami, Las Vegas, San Francisco, Los Ángeles, Santa Ana, Nogales, Dallas, Houston, Monterrey, México D.F., Veracruz y Tapachula (Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, 2014).

⁵⁹ Se crearon nuevos consulados en las ciudades de Acayucan, Arriaga, Tenosique y Comitán de Domínguez y cambiando de ciudad a consulados en EE.UU. como el de Nogales a Tucson, Duluth a Woodstock y Santana a Seattle (Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, 2014).

Salvador la menor capacidad de respuesta es de Guatemala, seguida por El Salvador y Honduras.

A pesar de que la red consular que más ha crecido en cuanto a oficinas y personal es la hondureña, seguida por la guatemalteca y la salvadoreña para el año 2013, en general es El Salvador quien cuenta con la red más amplia con 24 consulados, seguida por Guatemala con 23 y Honduras con 17. En territorio estadounidense los tres países distribuyen sus consulados de forma similar, siendo más numerosos los salvadoreños con 16, luego los hondureños con 13 y por último los guatemaltecos con 12. En México el patrón es parecido, concentrando la mayoría de consulados al sur y centro del país, contando Guatemala con 11, El Salvador con 8 y Honduras con 4. En cuanto a la capacidad de recurso humano, el más numeroso es el salvadoreño con 157, seguido por Honduras con 112 y Guatemala con 80.

2.3.3 El recurso financiero invertido por las cancillerías en materia de protección

A nivel presupuestario, hay que revisar el costo de la red consular, las instancias coordinadoras en sede y la inversión que las cancillerías realizan en programas de protección a los migrantes, así como las fuentes de ingresos en relación al presupuesto de la institución y otras fuentes de financiamiento. Es de trascendental interés conocer el costo de la red consular, debido a que son los principales gestores de protección consular.

La principal fuente de financiamiento de las cancillerías proviene del presupuesto que les es asignado anualmente. Al consultar a las cancillerías si los gobiernos de EE.UU. y México brindaban algún tipo de remuneración económica a los gobiernos por persona deportada, la cancillería guatemalteca aseguró que no recibe ninguna remuneración de estos países (Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala, 2014). En cambio, la cancillería hondureña indicó que no manejaba dicha información (Secretaría de Relaciones Exteriores de Honduras, 2014), lo cual parece extraño si se toma en cuenta que la instancia gubernamental que está involucrada en la negociación de tratados, convenios y acuerdos con otros países y a la que compete asistir a los hondureños en procesos de deportación en el extranjero no esté enterada de una situación tan trascendental. Por su parte, la cancillería salvadoreña sí confirmó recibir una remuneración económica por persona deportada tanto de EE.UU. como de México, pero no brindó la información financiera, alegando que los acuerdos suscritos con esos países cuentan con una cláusula de confidencialidad (Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, 2014).

Lo interesante es que en el “Memorándum de entendimiento entre los gobiernos de los Estados Unidos Mexicanos, de la República de El Salvador, de la República de Guatemala, de la República de Honduras y de la República de Nicaragua, para la repatriación digna, ordenada, ágil y segura de nacionales centroamericanos migrantes vía terrestre” ni en ninguno de sus anexos se establece que el gobierno mexicano brinde algún tipo de remuneración económica a cualquiera de los gobiernos centroamericanos por sus nacionales deportados. El texto fue proporcionado por la cancillería hondureña, por lo cual la duda crece cuando asegura no tener conocimiento sobre este tema y el documento también contradice la versión salvadoreña respecto a la remuneración que supuestamente le brinda el gobierno mexicano. En referencia a los aportes económicos estadounidenses, en el caso de Honduras es posible que

exista y en el caso de El Salvador, a pesar de que confirma su existencia, se desconoce la cantidad monetaria de dichos aportes y en lo que se invierten.

En cuanto a los gastos, el presupuesto de la cancillería guatemalteca en el año 2001 fue de 28,184,630.88 dólares estadounidenses, del cual 3,239,990 dólares estadounidenses fueron utilizados para el funcionamiento⁶⁰ de los consulados en EE.UU. y México, es decir un 11.49% del presupuesto. En el año 2007 el presupuesto fue de 34,849,222.69 dólares estadounidenses utilizando 4,085,372 dólares estadounidenses para esos consulados, un 11.72% del presupuesto. En el año 2013 el presupuesto fue de 50,699,936.80 dólares estadounidenses, de los cuales se destinó 4,835,952 dólares estadounidenses para esos consulados, un 9.53% del presupuesto. Los ingresos recaudados por dichos consulados fueron de 1,965,233.06 dólares estadounidenses en el año 2001 un 6.96% del presupuesto, en el año 2007 fueron 9,164,133.29 dólares estadounidenses un 26.29% del presupuesto y 11,527,394.97 dólares estadounidenses en el año 2013, el 22.73% del presupuesto. Significa entonces que en el año 2007 el presupuesto se había incrementado en un 23.64% en relación al año 2001 y el monto destinado para los consulados se creció en un 26.09%, cuyos ingresos generados aumentaron en un 366.31%. En el año 2013 el incremento del 45.48% del presupuesto en relación al del año 2007, ya no significó un crecimiento proporcional en el presupuesto destinado a esos consulados el cual solo se aumentó en un 18.37%, a pesar de que los ingresos generados se acrecentaron en un 25.78% entre esos años. Cuando se compara el incremento del presupuesto del año 2013 en relación al del 2001, éste ha sido de un 79.88%, pero la parte destinada a los consulados referidos solo se aumentó en un 45.25%, a pesar de que los ingresos generados por dichos consulados, acrecentaron en un 486.56% entre esos años (Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala, 2014).

Referente a Honduras, debido a que la cancillería hondureña no brindó información respecto al presupuesto del año 2001, el análisis puede hacerse solamente respecto al costo del funcionamiento y de los salarios del recurso humano que labora en dichos consulados en relación a los presupuestos de los años 2007 y 2013. En el año 2007 el presupuesto de la cancillería fue de 22,462,241.20 dólares estadounidenses, utilizando 2,667,593.04 dólares estadounidenses para el pago de salarios y funcionamiento en esos consulados, un 11.87% del presupuesto. En el año 2013 el presupuesto fue de 39,856,178.60 dólares estadounidenses, de los cuales se destinaron 6,457,553.16 dólares estadounidenses para el pago de salarios y funcionamiento, un 16.20% del presupuesto, durante ese año, los ingresos recaudados por dichos consulados fueron de 6,449,070.84 dólares estadounidenses, un 16.18% del presupuesto. Dichos datos indican que en el año 2013 el presupuesto se había incrementado en un 77.43% en relación al año 2007 y el monto destinado para los consulados aumentó en un 142.07%. Sin embargo, es necesario traer a colación nuevamente lo advertido anteriormente respecto al consulado en Miami, que solo en concepto de pago de salarios tuvo un costo 964,003.08 dólares estadounidenses durante el año 2013, representando un 14.92% del presupuesto destinado a estos consulados y un 2.41% del presupuesto general (Secretaría de Relaciones Exteriores de Honduras, 2014). El fortalecimiento en recursos no se traduce automáticamente al mejor funcionamiento de la institución, ya que la mala administración de éstos puede perjudicar el cumplimiento de las obligaciones de la cancillería si no son utilizados de forma correcta.

⁶⁰ Se toma en cuenta los costos de operación y pago de salarios de los consulados.

Respecto a la red consular de El Salvador, debido a que su cancillería no proporcionó información en cuanto a los gastos de funcionamiento y personal de la red consular en EE.UU. y México ni sobre los ingresos que éstos generan, de los datos que se pudieron recabar, solo puede decirse que en el año 2013 del presupuesto de 44,510,770 dólares estadounidenses fueron asignados 9,776,232 dólares estadounidenses a toda la red consular, incluyendo los costos de funcionamiento y pago de salarios, lo cual representa un 21.96% del presupuesto. Los consulados en EE.UU y México representan dos tercios de la red consular salvadoreña⁶¹ y debido a que no todos operan con el mismo costo, sería incorrecto afirmar que dos tercios de ese 21.96% (que equivale al 14.64% del presupuesto) es utilizado en esos consulados, inclusive puede ser mayor, ya que los consulados en EE.UU. cuentan con mayor cantidad de personal que el resto y el costo de vida en ese país es más alto. A pesar de que no se cuente con la información sobre los ingresos generados por estos consulados, al contabilizar los ingresos por la emisión de pasaportes ordinarios en EE.UU., sin tomar en cuenta los demás servicios consulares, puede tenerse una idea del aporte. En el año 2012 la emisión de pasaporte generó 9,197,700 dólares estadounidenses⁶², un 20.66% del presupuesto del 2013. Significa que solo con ese rubro podría financiarse los costos operativos de los consulados en EE.UU. y quedan cortos solo por 578,532 dólares estadounidenses para cubrir los costos del resto (Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, 2014).

En cuanto a las instancias de protección consular en sede, lamentablemente las cancillerías de Guatemala y Honduras no brindaron dicha información, por lo cual no es posible determinar el costo de su funcionamiento ni cuánto es el porcentaje del presupuesto que se invierte en ello. Pero sí se poseen los datos de los salarios del personal de la DPDHGH, que asciende a 177,982 dólares estadounidenses representa el 0.40% del presupuesto correspondiente al 2013 (Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, 2014).

Referente al costo de los programas, el fondo de repatriación de guatemaltecos fallecidos y vulnerables anualmente ha tenido un costo de 516,297.89 dólares estadounidenses, un total de 4,646,681.01 dólares estadounidenses durante los 9 años que ha existido. Del programa de asistencia legal guatemalteco no se conoce el costo del mismo, puesto que la cancillería solo hace alusión a que la cantidad máxima invertida en un mes fue de 774,446.83 dólares estadounidenses durante el tiempo que estuvo vigente el programa (Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala, 2014), pero no confirma que fuera el costo mensual, ya que tal cantidad pudo ser la cancelación de servicios prestados durante un tiempo mucho mayor al de un mes.

El FOSHOMI de Honduras ha tenido un costo de 715,776.22 dólares estadounidenses por año; desde el año 2007 al 2013 la inversión ha sido de 4,294,657.32 dólares estadounidenses, un 3.18% del presupuesto del año 2007 y 1.79% al del año 2013 (Secretaría de Relaciones Exteriores de Honduras, 2014).

⁶¹ Solo se toman en cuenta aquellas oficinas del servicio exterior que son consulados y no las que operan como embajadas y oficinas consulares, esas tomadas en cuenta están en las ciudades de: San Pedro Sula, Choluteca, Van Couver, Montreal, Ontario, Milán, Barcelona y Melbourne.

⁶² Los pasaportes ordinarios en EE.UU. tienen un costo de 60.00 dólares estadounidenses y durante el año 2012 se emitieron 153,295 en dicho país (Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, 2013, pág. 110).

De los fondos de repatriación que auspicia la OIM, tampoco se tienen datos del monto al que asciende, sin embargo se conoce que cuando se inició en el año 2004 el fondo solo contaba con 38,000 dólares estadounidenses anuales (Pastrán, 2007). Referente al único programa de asistencia legal salvadoreño, se desconoce el monto que se invirtió en la contratación de la firma de abogados Herrero & Trenticosta para brindar asesoría a privados de libertad en EE.UU. mientras duró el programa (Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, 2014).

Toda la información financiera recabada, indica que a pesar de que muchos de los consulados en EE.UU. pueden llegar a ser autofinanciables y llegar a cubrir la mayoría de los gastos del resto de consulados en dicho país y México, en general, a través de los años dichos ingresos no han sido proporcionales para el financiamiento de sus gastos operativos y su fortalecimiento. Por otra parte, el incremento de la inversión en dichos consulados no se traduce a su fortalecimiento cuando estos recursos no son administrados de forma correcta, como se mostró con el ejemplo del alto costo que representa tener un excesivo número de funcionarios en el consulado hondureño en Miami. Del mismo modo, aunque solo se cuente con el ejemplo de El Salvador, es notable la baja inversión que se hace en la contraparte de los consulados en las sedes. También debe señalarse que los altos costos de los programas de protección de migrantes como asistencia legal y fondos para repatriaciones, puede ser un factor que influya en que estos programas no se mantengan en el tiempo, sean insuficientes para cubrir la demanda o simplemente no se implementen. Sin embargo, el ejemplo de los fondos de repatriación de Guatemala y Honduras muestra que la voluntad política respecto a la concientización de la problemática ha logrado que dichos programas perduren.

2.3.4 La profesionalización del recurso humano que componen los servicios exteriores gestores de protección consular

Es también indispensable tocar el aspecto del recurso humano de los países del triángulo norte que se desempeña en la labor consular. Aspectos sobre la profesionalización del cuerpo consular y sobre el servicio exterior deben conocerse, debido a que en estas personas recae el trabajo de brindar protección consular.

En el caso guatemalteco, el nombramiento de funcionarios que son destacados en el servicio exterior tanto en embajadas como en consulados depende del jefe del ejecutivo a través del titular de relaciones exteriores, así como también cualquier decisión sobre el traslado y ascensos de estos funcionarios. Al ser nombrados solo se les somete a un curso corto de dos semanas de inducción⁶³, donde se conocen todos los temas relacionados a la política exterior guatemalteca, como también a aspectos administrativos del trabajo, que no cuenta con un componente de evaluación que sea requisito para tomar posesión del cargo. Por otra parte, el proceso para que los funcionarios puedan convertirse en diplomáticos de

⁶³ Es un programa de naturaleza informativo y formativo dirigido exclusivamente a las personas que son propuestas para laborar en el servicio exterior de las cancillerías de los países del triángulo norte.

carrera⁶⁴ pasa por someterse a un examen para ingresar a la carrera y ostentar un título universitario para hacerlo (Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala, 2014).

Actualmente, el país cuenta con 496 diplomáticos de carrera, de los cuales solo 88 están en servicio activo⁶⁵. De los 88 funcionarios activos, 36 se encuentran trabajando en sede y solo 6 están destacados en la red consular en EE.UU. y ninguno en la de México. Los funcionarios destacados en el servicio exterior, independientemente de que sean o no diplomáticos de carrera, tampoco están sujetos a un sistema de rotación (Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala, 2014).

En Honduras, el nombramiento de funcionarios que son destacados en el servicio exterior tanto en embajadas como en consulados también depende del jefe del ejecutivo a través del titular de relaciones exteriores, pero la Ley del servicio diplomático y consular de Honduras exige que estas personas sean escogidas con fundamento en méritos relevantes, a través de una evaluación anual basada en el manual del perfil de puestos del servicio exterior, así como la exigencia de otros requisitos que la ley establece⁶⁶. En cuanto al sistema de rotación, la misma ley establece que este será en el mismo rango del funcionario por un periodo mínimo de tres años y máximo de cuatro. Sin embargo, la ley también permite excepciones en las cuales se pueden nombrar funcionarios a discrecionalidad del presidente de la república, pero hasta un 20% de todo el personal que no se encuentre escalafonado (Secretaría de Relaciones Exteriores de Honduras, 2014).

Al ser nombrados a algún cargo en el exterior también deben someterse a un diplomado intensivo y corto de 150 horas en dos semanas, el cual deben aprobar. Dentro del currículo del curso, se encuentran temas como migraciones internacionales, derecho diplomático y consular, así como legislación y práctica consular hondureña. A pesar de que la academia diplomática cuenta con cursos cortos virtuales para la constante capacitación de los funcionarios, estos se centran en temas de comercio (Secretaría de Relaciones Exteriores de Honduras, 2014).

Por otra parte, el proceso para que los funcionarios puedan convertirse en diplomáticos de carrera⁶⁷ también está contemplado en la ley y dentro de sus requisitos más importantes esta ostentar un título universitario, dominio de por lo menos un idioma extranjero, aprobar el diplomado de la academia diplomática y aprobar el examen de ingreso. Todo funcionario ingresa al escalafón en el rango de tercer secretario y su ascenso cada cuatro años está regulado bajo un proceso dirigido por la Comisión de Escalafón Diplomático bajo un sistema de méritos calificados bajo tres criterios: profesionalismo, experiencia y precedencia. Actualmente, se desconoce el número total de diplomáticos de carrera con el que cuenta el

⁶⁴ La legislación guatemalteca solo contiene la figura del escalafón diplomático y no el consular (Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala, 2014).

⁶⁵ Los 88 funcionarios activos se distribuyen de la siguiente forma en las diferentes categorías del escalafón: 35 embajadores extraordinarios y plenipotenciarios, 6 embajadores extraordinarios y ministros plenipotenciarios, 10 ministros consejeros, 7 consejeros, 14 primer secretarios, 11 segundo secretarios y 5 tercer secretarios (Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala, 2014).

⁶⁶ Los requisitos de ley son: ser hondureño por nacimiento, mayor de 25, en pleno goce de derechos civiles y políticos, no tener antecedentes penales, policiales, ni procesos judiciales pendientes, entre otros (Secretaría de Relaciones Exteriores de Honduras, 2014).

⁶⁷ La Ley del servicio diplomático y consular concentra en uno solo el escalafón diplomático y consular.

país, pero se sabe que hay 50 activos en sede y 48 activos en el servicio exterior, de los cuales solo tres están destacados en México y dos en EE.UU. (Secretaría de Relaciones Exteriores de Honduras, 2014).

En El Salvador el nombramiento, rotación o traslado de funcionarios que son destacados en el servicio exterior tanto en embajadas como en consulados depende del jefe del ejecutivo a través del titular de relaciones exteriores. Al ser nombrados a algún cargo en el exterior también deben someterse a un programa de inducción que dura un mes en tres módulos dirigidos a los diferentes tipos de funcionarios, uno al personal administrativo, otro al consular y otro al diplomático. Como señala el Instituto Especializado para la Formación Diplomática (IEESFORD), es solo un curso introductorio del servicio exterior y dentro de su currículo uno de los temas es Protección de derechos humanos de los salvadoreños en el exterior. Si bien la inducción cuenta con un sistema de evaluación de desempeño, no es vinculante con el nombramiento en el exterior de quien toma el curso (IEESFORD, 2014). Por otra parte, la maestría en diplomacia y la especialización en gestión consular⁶⁸, que son las carreras que imparte el IEESFORD, no son requisitos para formar parte del servicio exterior o ingresar al escalafón diplomático o consular, y todos los cursos del instituto son impartidos solo para los funcionarios en sede y no en el exterior.

Por otro lado, el proceso para que los funcionarios puedan convertirse en diplomáticos de carrera⁶⁹ también está contemplado en las respectivas leyes en cuanto al escalafón diplomático y consular, en las cuales en ambas se necesita aprobar un examen ante un tribunal elegido por la cancillería al que pueden someterse sus funcionarios que tengan como mínimo tres años de servicio en la institución en el caso del diplomático y dos años para el consular. Sin embargo, usualmente los concursos que se efectúan son para el escalafón diplomático.

Actualmente, el número de diplomáticos de carrera es de 213 en el escalafón diplomático, de los cuales 67 se encuentran activos en sede y 61 activos en el servicio exterior, solo dos de ellos destacados en México y catorce en EE.UU. El escalafón consular cuenta con 23 personas, de los cuales solo cuatro se encuentran activos y estos están destacados en el servicio exterior, ninguno de ellos en México y tres en EE.UU. (Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, 2014).

Conclusión capitular

Si bien no fue posible obtener la información necesaria de parte de las cancillerías de los países del triángulo norte para hacer una lectura integral de la forma en que éstas han respondido ante la problemática migratoria que deben atender, la lectura de los elementos expuestos respecto al marco jurídico internacional y nacional, las políticas, la capacidad existente en cuanto a la estructura organizativa, la planificación, las herramientas, procedimientos y programas desarrollados, la cobertura física, la capacidad financiera y la calidad del recurso humano que utilizan en materia de protección, dan una clara idea sobre la

⁶⁸ La especialización en gestión consular aún no ha iniciado su primer curso y no se tiene conocimiento de cuándo comenzará a impartirse.

⁶⁹ En El Salvador existe el escalafón consular y el escalafón diplomático.

capacidad que han desarrollado estos países en los últimos años en materia de protección consular.

Lo primero que sale a la luz es que los tres países han tomado medidas similares, pero sus respectivas acciones difieren de forma cuantitativa y cualitativa; por lo que parece que existe poca coordinación entre ellos para compartir experiencias y trabajar de forma conjunta, a pesar de que han iniciado esfuerzos de integración consular que se encaminan al acercamiento, pero aún no han sido concretados, de lo cual se profundizará posteriormente.

El marco jurídico internacional es común a los tres países, sin embargo no tiene el mismo rango jerárquico a nivel interno y las normativas nacionales difieren unas de otras, siendo la hondureña la más actual y avanzada pero con problemas de implementación, la salvadoreña con algunos elementos importantes de protección pero que necesita ser actualizada para responder a la realidad de hoy en día, y la guatemalteca es la menos desarrollada de las tres. La evolución y el contenido de las políticas en los tres casos han carecido de profundidad, siendo en su mayoría enunciativas en el caso salvadoreño, retrocediendo en el caso guatemalteco y mejorando en algunos aspectos en los últimos años en el caso hondureño, pero sin poder ser implementadas exitosamente. Si bien los tres países cuentan con entidades intergubernamentales con representación de la sociedad civil para proponer y dar seguimiento a las políticas migratorias, son procesos muy tempranos que aún no han rendido frutos en materia de protección y parecen muy lejos de hacerlo por el comportamiento de las mismas.

Respecto a los planes implementados, a pesar de algunos aciertos, parecen desentenderse de la realidad en el caso salvadoreño, ser muy simplistas en el caso guatemalteco, poco específicos en el caso hondureño – que solo aborda el fortalecimiento de las redes consulares – y en general, no están bien definidos conceptos básicos como protección y asistencia consular. Por otro lado, las herramientas tanto informáticas como de procedimientos utilizadas parecen poco desarrolladas, siendo El Salvador quien más ha avanzado en esos aspectos.

Los programas de apoyo implementados han tenido diferentes resultados. Respecto a los fondos de repatriación, los gobiernos hondureños y guatemaltecos implementan programas muy fuertes, mientras que el gobierno salvadoreño lo hace de forma ínfima. En cuanto a asesoría legal, Honduras nunca ha contado con un programa de ese índole, El Salvador tuvo uno que era para la población privada de libertad más vulnerable y actualmente propone en papel un modelo de asesoría poco viable, y Guatemala contó con el programa más fuerte por varios años, pero fue reducido por una asesoría mínima a través de sus funcionarios consulares.

Además, en la cobertura de su estructura, el financiamiento y el manejo del recurso humano parece que los tres países deben procurar su fortalecimiento. En cuanto a la estructura de cobertura, es El Salvador quien cuenta con la mayor red consular y con una instancia de protección más especializada, la red consular guatemalteca es la segunda en tamaño y la que más ha crecido, pero la estructura de la instancia en sede es la menos avanzada, mientras que la red consular hondureña es la más pequeña y su instancia en sede es más desarrollada que la guatemalteca pero inferior a la salvadoreña.

Respecto al personal, en los tres casos, tanto las oficinas consulares como las instancias en sede parecen carecer del recurso humano adecuado para dar abasto con la demanda que el trabajo exige. La profesionalización de estos funcionarios es un tema muy descuidado, aunque Honduras y El Salvador han hecho modestos esfuerzos para mejorarla, siendo Honduras quien ha intentado un ejercicio de normarla y El Salvador en mejorar los programas de capacitación. Es un tema preocupante tomando en cuenta que la formación de estos funcionarios es clave para la eficaz gestión consular, que es una disciplina muy especializada, más aun la de protección consular. Aún tienen la tarea pendiente de estandarizar los criterios de elegibilidad de estos funcionarios, debido a que son puestos que esencialmente son técnicos y no políticos e inician sus funciones sin la debida capacitación, la cual carece de un sistema de calificación vinculante a la toma de posesión del cargo. Sí bien la experiencia que se adquiere con la práctica en la gestión consular es importante, la curva de aprendizaje es demasiado grande cuando no se cuenta con una base teórica fuerte.

También existe una carencia importante en los recursos financieros que son implementados en el tema de protección y el fortalecimiento de la institucionalidad encargada de la misma. A excepción de los programas de fondos de repatriación de Honduras y Guatemala, lo que se invierte en programas para protección consular y el fortalecimiento de los consulados y sus contrapartes en sede parece ínfimo para abordar la magnitud del problema. La cuestión no pasa por falta de fondos, sino por la mala distribución de ellos, ya que en los tres casos los ingresos generados por los consulados en EE.UU. pueden cubrir los costos de la red consular en dicho país y en México, y a pesar del incremento de lo recaudado por los consulados no ha existido una correlación en el aumento de los presupuestos de los mismos de forma constante. Inclusive en el caso hondureño, que pareciera aplicar una correlación con dichos ingresos para financiar los consulados, la mala administración de los recursos termina por impedir el fortalecimiento de su red consular entera.

Con esos elementos, puede decirse que a pesar de los esfuerzos realizados durante los últimos años donde se han tomado acciones importantes en materia de protección consular, bajo el contexto de condiciones de vulnerabilidad extrema que atraviesan gran parte de los migrantes del triángulo norte en México y EE.UU., las cuales siguen agravándose, estos países aún se encuentran construyendo la estructura adecuada que garantice el derecho de protección consular de sus ciudadanos. Por tanto, existe la necesidad de acelerar las mejoras y el fortalecimiento del andamiaje estatal para la garantía plena de dicho derecho.

**CAPÍTULO III. HACIA EL MEJORAMIENTO DE LA INSTITUCIÓN CONSULAR
DE LOS PAÍSES DEL TRIÁNGULO NORTE EN MATERIA DE PROTECCIÓN**

En este capítulo se busca responder a la siguiente interrogante: *¿Cuáles deben ser las mejores prácticas en materia de protección consular de los países del triángulo norte para brindar una protección eficaz, eficiente e innovadora que satisfaga las necesidades de sus nacionales en la zona de América del Norte (México y EE.UU.)?* Por ello, el objetivo que se busca es: *Establecer las mejores prácticas en materia de protección consular que los países del triángulo norte deben aplicar para brindar una protección consular eficaz, eficiente e innovadora que satisfaga las necesidades de los migrantes salvadoreños, hondureños y guatemaltecos en la zona de América del Norte (México y EE.UU.).*

Esto se logrará a través del análisis de las nuevas teorías de gerencia pública y otros aspectos teóricos aplicados a la implementación de políticas públicas; así como también el análisis de buenas prácticas en materia de protección consular de diversas experiencias.

3.1 La eficacia administrativa, la mejora de la gerencia pública aplicada a la administración consular en materia de protección

3.1.1 La importancia de la protección consular, atribuciones y límites de las instancias responsables

Los derechos de los migrantes y la garantía de la asistencia son derechos inherentes a la persona humana, indiferentemente de su condición migratoria, que deben ser garantizados por los Estados de origen, tránsito y destino; por lo tanto, existe una corresponsabilidad entre ellos hacia las personas. Sin embargo, son los Estados de origen quienes deben velar por que se garanticen dichos derechos de parte de los países de tránsito y de destino, así como el cumplimiento de las obligaciones propias hacia sus nacionales, debido al derecho que éstos tienen a la protección consular.

Esto se hace a través de dos acciones, la primera es la acción de índole consular y la segunda la de índole diplomática. La consular, referida a la gestión de protección y asistencia a través de las redes consulares que deben utilizar sus propios recursos y actuar en el marco de las normas vigentes en los Estados receptores y de tránsito, así como la activación de los recursos e institucionalidad de éstos dos últimos en bienestar de sus nacionales en esos países. En ese ámbito, la misión del agente consular recae en jugar dos roles, el primero el de gestor en el acompañamiento de la defensa de los derechos y el apoyo necesario para solventar una situación de emergencia o de vulnerabilidad en las que sus nacionales pueden eventualmente encontrarse, activando los mecanismos institucionales de los países de tránsito y destino con el debido seguimiento y acompañamiento. El segundo rol, es uno de apoyo en el que debe utilizar sus propios recursos para solventar una situación de vulnerabilidad de su nacional en el extranjero, es decir, no es necesario la activación de mecanismos con las instituciones del Estado receptor, sino de los propios, ya sea a través de la intervención directa por medio de la prestación de servicios propios de un consulado, socorros económicos, canalizador de servicios que brindan otras entidades estatales del país de origen que deben brindarse a través de la estructura consular, entre otros.

La acción diplomática también ejerce dos roles, el primero, el de la protección diplomática, que actúa cuando la protección consular llega a sus límites sin lograr solventar la situación de vulnerabilidad y se agotan todas las instancias a las que se pueden recurrir en el Estado

receptor, la cual se ejerce a través de las embajadas o los funcionarios de alto rango ante sus pares del Estado receptor u organismos internacionales. El segundo, la acción diplomática que aborda cuestiones de índole política en cualquier materia como las negociaciones de acuerdos entre Estados, con organizaciones internacionales y el sector no gubernamental. En cuanto a derechos de migrantes, esta parte de la diplomacia tradicional es importante en el sentido de que a través de ella se fortalecen las relaciones y se crean los mecanismos para mejorar el marco de protección. Éste último rol, en circunstancias especiales puede eventualmente ser ejercido por los consulados, ya sea ante los actores de su circunscripción consular o ante autoridades u actores de más alto rango a falta de embajada en el país receptor.

Ahora bien, teniendo claro cómo es gestionada la protección en la práctica a través de los roles de la acción consular y diplomática, se entiende que se complementan entre sí; no obstante, debe tenerse claro que existe una jerarquía de importancia entre estos roles en cuanto a la prioridad que debe dárseles. A pesar de la relevancia de los roles de la acción diplomática, es complementaria a la protección consular y el rol político es trascendental en cuanto al mejoramiento de las condiciones de los migrantes, ya sea previniendo situaciones de vulnerabilidad o para activar un sistema de apoyo en caso sea necesario. Los roles consulares deben considerarse como la piedra angular de la protección de los migrantes y la función consular más importante en la política exterior de cualquier país, especialmente de aquellos que enfrentan escenarios en que sus nacionales constantemente se ven en situaciones de vulnerabilidad en el extranjero y que un porcentaje considerable de casos pueden categorizarse de extrema peligrosidad y urgencia, como es el caso de los migrantes del triángulo norte en México y EE.UU.

Finalmente, hay que recordar que la institución consular no es un ente independiente, sino que es parte de la estructura del ramo de relaciones exteriores que a su vez, depende del órgano ejecutivo de los Estados; por lo que la responsabilidad de la protección consular no recae totalmente en las oficinas consulares, a quienes solo puede atribuírseles la responsabilidad de ejecutar de forma adecuada sus funciones de conformidad a los recursos que tienen a su disposición. Así, la responsabilidad de la planeación de protección consular eficaz recae principalmente en el órgano ejecutivo a través del ramo de relaciones exteriores, ya que es la instancia responsable de la elaboración, desarrollo y ejecución de las políticas en materia consular que garanticen su buen funcionamiento.

Por otra parte, otras instancias del poder ejecutivo suelen eventualmente intervenir de forma indirecta en la gestión consular, al igual que otras instituciones del Estado, como el órgano legislativo, que también tiene una responsabilidad en menor grado en el sentido de proporcionar el marco jurídico y garantizar el presupuesto adecuado para el desarrollo de la actividad consular.

3.1.2 La formulación de las políticas públicas en materia de protección consular bajo un enfoque de realismo crítico

El funcionamiento de una institución puede asimilarse al funcionamiento de un mecanismo electrónico, su urdimbre es conformada por las ideas y reglas técnicas, mientras el hilo conductor que impulsa su funcionamiento está representado por las creencias que influyen sobre las primeras. La conexión entre ideas y creencias se asimila a la de conocimientos y

certidumbres, ya que la certidumbre se basa en creencias impuestas al hombre como realidades por un factor externo, mientras que el conocimiento se adquiere a través de las ideas que surgen del hombre en consecuencia de estar en contacto consigo mismo y con el mundo, es decir, la realidad. (Cassagne, 2011, págs. 6,7). En efecto, una cosa es tener la idea de la obligación de protección consular y otra muy distinta es definir cómo es que se debe ejecutar dicha protección en función de determinadas creencias preconcebidas.

Esto es muy palpable en las políticas de protección consular de los países del triángulo norte. Como se vio en el capítulo anterior, dichas políticas tienen claro que debe brindarse protección a sus nacionales, pero la forma en que se brinda ha variado según han cambiado los gobiernos, ya sea para bien o para mal, avanzando en algunos aspectos y retrocediendo en otros de forma desordenada. Eso se debe principalmente a que la formulación de decisiones respecto a la política de protección consular ha estado bajo la responsabilidad de un funcionario o un grupo de funcionarios de turno, usualmente nombrados por factores políticos y no técnicos, y que reflejan sus propias creencias en las políticas, independientemente del nivel de conocimiento que el funcionario tenga del tema consular.

Entonces, ¿cuál es la forma correcta de la formulación de políticas de protección consular? La solución no pasa por sustituir al funcionario a quien se le encarga la formulación de esta política, sino en que esta persona se apoye de todos aquellos elementos que le ayuden a formularla de la mejor manera bajo un pensamiento racional, ya que la protección consular no sigue idealismos políticos partidarios. El realismo crítico que el Padre Ignacio Martín Baró, propulsor de la psicología social de la liberación, propugnaba puede dar una luz sobre el proceso del pensamiento en la formulación de dicha política. A pesar de que el ámbito en que se aplica esta lógica es el de la psicología, es muy útil para explicar la forma en que pueden elaborarse políticas efectivas en la administración pública, más aún cuando trata sobre la atención de las necesidades de personas vulnerables. El planteamiento se resume en la siguiente frase:

“...no sean los conceptos los que convoquen a la realidad, sino la realidad la que busque a los conceptos; que no sean las teorías que definan los problemas de nuestra situación sino que sean esos problemas los que reclamen y, por así decirlo, elijan su propia teorización. Se trata de cambiar nuestro tradicional idealismo metodológico en un realismo crítico” (Blanco, 1998, pág. 314)

Por tanto, es un ejercicio de despolitizar las políticas en materia de protección consular, como un método para guiar las acciones desideologizando la realidad para no naturalizar fenómenos ajenos a ella. En otras palabras, las políticas son esencialmente soluciones a problemas, pero para que estas soluciones sean efectivas deben responder a la realidad vista desde un enfoque crítico y no de forma ingenua. Tampoco debe responder a conceptos preconcebidos de quienes formulan las políticas, ya que actuar de forma diferente solo es la negación de la realidad.

Eso se logra a través de la lectura de la realidad tal cual es, identificando un problema y abordarlo con soluciones prácticas y ejecutables que se encaminen a resolverlo. Por lo cual, para la formulación de las políticas es necesario el aporte de aquellos directamente involucrados en el tema. Éstos son en primer lugar los mismos migrantes que se ven afectados y los funcionarios que tienen a su cargo la ejecución de la protección consular, es decir, los

miembros de las redes consulares y sus contrapartes en las sedes de las cancillerías. Es entonces conocer el problema de parte de quien lo sufre y de quien trata de resolverlo de la forma más directa posible.

El aporte de los migrantes para conocer el problema debe recogerse por medio de mecanismos que garanticen el balance de la recolección de datos suficientes para conocer la problemática de forma integral, pero cuidando que se haga de la forma menos intrusiva y burocrática para no entorpecer la labor consular, ni revictimizar a la persona afectada. Sirve entonces, volver al ejemplo del observatorio de derechos humanos de la cancillería salvadoreña, cuyo fracaso se genera desde su concepción puesto que inicia con preceptos y no ideas, siendo el precepto que basta el registro de la violación del derecho para salvaguardar esos derechos y la cantidad de datos recogidos termina rayando en lo excesivo e innecesario. En cambio, si se hubiese encauzado el proyecto como una herramienta que forma parte del andamiaje de la construcción de soluciones, hubiese sido un instrumento de recolección de datos esencial para conocer la problemática de los migrantes en los países de tránsito y destino.

El análisis de los datos recolectados periódicamente puede identificar patrones respecto a lugares donde ocurren violaciones hacia los migrantes, el tipo de hechos que ocurren frecuentemente y así poder preparar medidas que atiendan dicha situación. Como ejemplo, si en un territorio determinado de tránsito de indocumentados ocurren de forma frecuente asaltos a migrantes, se identifica un problema concreto que conlleve a soluciones encaminadas a que el consulado competente se enfoque en reacciones inmediatas para la atención a las víctimas en dicho sector, así como la implementación de otras medidas que reduzcan dichos incidentes.

Por otra parte, los gestores de protección consular aportan en el conocimiento del problema, ya que son quienes atienden directamente a los migrantes y escuchan de primera mano a éstos y sus familias; sirven como una fuente complementaria en el supuesto de que ya cuentan con la formación y experiencia para identificar los casos en que una queja es meramente una inconformidad del migrante o una denuncia real sobre la violación de sus derechos o una situación de vulnerabilidad. Por ejemplo, el funcionario consular con la formación adecuada podrá identificar si en un centro de detención las quejas sobre la alimentación de parte de los privados de libertad constituyen una mera incomodidad o realmente se le priva a la persona de una dieta necesaria para su buena salud.

También aportan un componente importante para las soluciones, debido a que en sus puestos de trabajo logran identificar mejor que cualquier consultor o estudio las carencias de la administración pública para abordar la situación, por lo que podrán exponer aquellos obstáculos que les cohiben a ejercer su trabajo de forma adecuada. A manera de ejemplo, si al funcionario consular se le exige la constante visita a centros de detención lejos de la sede consular y no se le brindan las herramientas necesarias para efectuar dichas misiones o no cuentan con el personal suficiente para cumplir con esa obligación, la identificación de tal circunstancia es un insumo valioso para el fortalecimiento de esa gestión consular en específico.

Por otro lado, también habrá que tomar en cuenta los aportes de otros actores como la sociedad civil de los países de origen, tránsito y destino, así como la de las organizaciones

internacionales que conocen del tema migratorio, inclusive la de otras instituciones estatales del país de origen y de las autoridades de otros países de origen con situaciones similares, así como la de los países de tránsito y destino. Esto debido a que brindan otra perspectiva y datos externos que pueden ayudar al diagnóstico de la problemática y a encontrar soluciones.

Posteriormente, es necesario filtrar la información adquirida clasificándola entre aquella útil y la que no lo es, así como la priorización de medidas en aquellos aspectos más importantes para reflejarlas en políticas a través de procesos que garanticen que las medidas tomadas tengan el mayor impacto en el mejoramiento de la protección consular. Cabe destacar que en ese sentido son importantes los espacios de diálogos como el CONAMIGUA, el CONAPROHM y el CONMIGRANTES, sin embargo, sin los otros componentes mencionados es un esfuerzo incompleto. Así también, los apoyos de las organizaciones internacionales y de la misma sociedad civil deben pasar por un proceso de evaluación debido a que ellos también cuentan con agendas propias, que no necesariamente en todos los casos son adaptables a la situación particular de un grupo poblacional. Significa que no todas sus propuestas y apoyos son necesariamente beneficiosas para la población migrante, debido a que muchas veces siguen líneas elaboradas a un nivel macro que pretenden ser adaptadas a una realidad concreta, que en la práctica pueden no rendir los frutos esperados.

Por ejemplo, durante los primeros años de la primera década del siglo XXI las organizaciones internacionales y el mismo gobierno estadounidense hacían énfasis en el combate a la trata de personas, inclusive el Departamento de Estado publica periódicamente un informe sobre la trata de personas, donde hace un ranking de los países en cuanto a su nivel de capacidad del combate del delito. En consecuencia, muchos esfuerzos de los países del triángulo norte se concentraron en combatir ésta problemática creando una estructura de protección muy fuerte que resultaba mayor al problema en sí para su situación particular, puesto que si bien brinda resultados positivos en Guatemala por el número de víctimas, los gobiernos de El Salvador y Honduras presentan pocos casos de trata de personas. Esas medidas son cuestionables cuando al mismo tiempo los casos de personas desaparecidas y fallecidas en tránsito se incrementaban en México y pocas medidas eran aplicadas para atender dicha situación. Es un claro ejemplo de la implementación de preceptos impuestos y no ideas que parten del diagnóstico de la realidad en las políticas de protección.

El proceso de revisión de las medidas implementadas, no puede concluir al inicio de la elaboración de las políticas, ya que el seguimiento de las mismas no debe limitarse al cumplimiento de ellas, sino tiene que existir un sistema de evaluación con ponderaciones cualitativas y cuantitativas sobre el cual se evalúen los resultados y puedan ser adaptables a la cambiante realidad. Debe perderse el miedo a admitir los errores, al contrario, estos deben ser vistos como lecciones aprendidas, pero con el cuidado de poder corregirlos en un período de tiempo lo suficientemente corto, de tal forma que no afecten gravemente a los migrantes. Un ejemplo claro de casos exitosos pueden verse en los programas de fondos de financiamiento de repatriaciones de migrantes fallecidos y en condiciones de vulnerabilidad que Guatemala y Honduras han implementado, ya que a pesar de que los recursos destinados para dicho fin son de un monto aceptable, el incremento de la demanda los ha llevado a incrementar los recursos de dichos fondos para el año 2014; al contrario del caso salvadoreño que desde hace muchos años cuenta con un fondo muy inferior a sus pares y, a pesar de que la nueva legislación en la materia contempla la creación de un nuevo fondo desde el año 2011, el mismo aún no ha sido

implementado, teniendo también un nivel considerable de casos que pueden beneficiarse de dicha medida.

En definitiva, la decisión de la formulación de las políticas debe recaer en las altas direcciones de las cancillerías, como ha sido siempre, debido a que ellos son las personas designadas para llevar las riendas de la institución; pero el método de elaboración debe cambiar, teniendo como premisa que las políticas deben nacer y responder a la realidad y no caer en el absurdo de tratar de forzar que la realidad se acople a estas políticas. El método propuesto de la elaboración de las políticas bajo un enfoque de realidad crítica, debe abarcar no solo la implementación de programas, sino ser integral a manera que toque todo el andamiaje del funcionamiento consular, implementándola en aspectos como la capacitación de los funcionarios, el fortalecimiento de la red consular, entre otros, que a simple vista pareciesen no estar vinculados directamente a la protección consular, pero son esenciales para el buen ejercicio de la misma.

En resumen, la propuesta pasa por dejar de lado el partir de grandes líneas de acción y objetivos y priorizar la implementación de acciones concretas según los problemas identificados. Esto no quiere decir que se eliminen las líneas generales de acción, pero estas deberán construirse de lo específico a lo general. Así, por ejemplo, podrán crearse líneas generales en cuanto a la atención de personas vulnerables, fallecidos, niños, adolescentes, privados de libertad, entre otros, pero las medidas implementadas en cada consulado tendrán que ser adaptadas a las realidades de la circunscripción consular a raíz de una lectura de los fenómenos que suceden en de dicho lugar.

Por ejemplo, un consulado en Houston tendrá que adaptar sus medidas de protección de acuerdo a la realidad de la frontera sur de EE.UU., como lo tendría que hacer un consulado en Tapachula al sur de México, en ambos casos debe existir una preponderante atención a migrantes que se encuentren en estado de vulnerabilidad en zonas fronterizas, pero inclusive ante un problema similar el trato debe ser distinto, ya que se trata de dos zonas fronterizas con diferentes características. Así, el consulado en Houston tendrá que hacer énfasis en la reacción de atención de personas en condiciones de salud delicada y localización de migrantes perdidos en las zonas fronterizas desérticas, mientras que en Tapachula la reacción tendrá que concentrarse en procurar una atención médica menor, ya que el camino a la línea del tren suele tener como consecuencia heridas en las plantas de los pies, pero además debe trabajar en el acompañamiento a víctimas de crímenes, que suelen ser comunes en dicha zona.

3.1.3 La nueva gerencia pública en materia de protección consular

En la misma lógica, la organización administrativa en el mundo contemporáneo ha tomado un carácter estratégico, es un elemento protagonista de las políticas públicas en cuanto a la búsqueda de un mejor diseño de las organizaciones. El tema organizacional ya no es concebido a través de una visión simplista en cuanto a considerarlo como el conjunto de medios de personal y material para el cumplimiento de una función; es también una forma de moldear el comportamiento de una administración a través de la estructura organizativa que se le asigne. La división y el modo de trabajo, la composición y cualificación de sus miembros, la forma de integración de sus relaciones internas y externas, la distancia o dependencia del jefe, las vías de obtención y procesamiento de la información, los principios operativos o de

funcionamiento, entre otros, resultan factores determinantes para la vida de las instituciones públicas. Más relevancia cobran estos elementos sobre la parte de la administración pública que está directamente vinculada con la promoción de derechos fundamentales, la organización es por tanto la correa de transmisión de los valores y principios de los cuales se compone el Estado (Barnes, 2011, págs. 473-477).

En ese sentido, no son los discursos ni las declaraciones que emanan de las instituciones lo que determina el compromiso real con la promoción y defensa de los derechos de los migrantes, sino la organización administrativa de la entidad encargada a hacerlo y la política que se ejecuta. Tan simple, como preguntarse, ¿de qué provecho ha sido para los migrantes indocumentados que transitan por México que los dirigentes de sus países se presenten en foros internacionales a discutir sobre dicha situación, si eso no se traduce en mejoras en los servicios que reciben? Pues de ninguno. De allí deviene la importancia de la organización administrativa como respuesta concreta a las necesidades de estos migrantes, ya que es la manera como se materializa la defensa de sus derechos y la asistencia que se les brinda. Lo primero es solo viable como consecuencia de lo último, sino se traduce a pura retórica.

Por tanto, es necesario auxiliarse de algunos principios de la nueva gestión pública, que promete que su ejercicio “conduce a un gobierno más económico y eficiente, con servicios de mayor calidad y programas más eficaces, y además, simultáneamente, introduce cambios como la ampliación del control político, mayor libertad a los gerentes para que lleven a cabo su gestión, mayor transparencia gubernamental y una mejora de la imagen de aquellos ministros y líderes más comprometidos” (Pollit & Bouckaert, 2000, pág. 6). Por lo cual, se convierte en el nuevo paradigma en la agenda de la reforma burocrática en las últimas décadas.

Según la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD por sus siglas en inglés) estos principios no deben limitarse a la versión restringida de la nueva gestión pública que se asienta en tres valores: economía, eficacia y eficiencia, transfiriendo los valores de la gerencia del sector privado a la del sector público; pues es mucho más que eso, distinguiendo rasgos claves en las reformas de la gerencia pública orientados a: devolver autoridad, otorgar flexibilidad; asegurar el desempeño, el control y la responsabilidad; desarrollar la competencia y la elección; proveer servicios adecuados y amigables a los ciudadanos; mejorar la gerencia de los recursos humanos; explotar la tecnología informática; mejorar la calidad de la regulación; y fortalecer las funciones de gobierno en el centro (López, 2002, pág. 12).

En síntesis, según la escuela estadounidense de la nueva gestión pública, los principios pueden resumirse en cinco conceptos conocidos como las cinco Rs: reestructuración, reingeniería, reinención, realineación y reconceptualización. La reestructuración significa eliminar todo lo que no contribuye a aportar un valor al servicio suministrado al público a partir de la identificación de las competencias de la institución, guiado por la planificación y el establecimiento de prioridades, suprimiendo lo obsoleto, la duplicación y la eliminación de privilegios especiales y lo que no sea transparente. La reingeniería es un cambio organizacional que propone empezar de nuevo, más que tratar de arreglar los problemas existentes con soluciones parciales aprovechando las ventajas de la tecnología informática y balanceando la calidad con la reducción de costos, ya que si se enfatiza en ésta última puede

llegar a perjudicar la primera. Reinventar es crear una cultura de espíritu empresarial, planificando en razón de resultados que tomen en cuenta las actitudes y comportamientos del ciudadano para satisfacer plenamente sus demandas y expectativas. La realineación no es más que la implementación de la estrategia de reinención y como primer paso debe establecer un nuevo circuito de responsabilidades en el seno de la unidad que se desea cambiar. Finalmente, la reconceptualización apunta a mejorar en todas sus dimensiones el ciclo de aprendizaje organizacional promoviendo la capacidad de adaptación y forjar conocimiento; su éxito pasa por reformular la política de gestión de los recursos humanos, apuntando a la cooptación de gerentes públicos con capacidad de liderazgo y empleados comprometidos con los objetivos de la institución, de forma tal de conferir mayor poder a estos últimos para conseguir los resultados propuestos (López, 2002, págs. 9-13).

De todo eso, hay que advertir que los principios de la nueva gerencia pública no son recetas inequívocas a aplicar en cualquier escenario, sino que su éxito recae en la utilización de esos principios tomando en cuenta factores propios de la institución en la que se implementan. Hay que considerar la naturaleza del sistema político y administrativo para determinar el tipo de reforma que se necesita, ya sean estas profundas, selectivas, progresivas o una combinación de ellas donde prime un enfoque pragmático sobre uno dogmático (López, 2002, págs. 12,13).

Bajo esas líneas el cambio de la organización administrativa en materia de protección consular no puede girar exclusivamente en la protección en sí, existen otras funciones consulares que el Estado debe ejercer; por tanto debe verse como una obligación dentro del universo de las obligaciones consulares, sin embargo, debe dársele su lugar jerárquico sobre las demás. Así, la estructura debe encaminarse a responder al cumplimiento de las obligaciones consulares con principal atención al deber de protección. Tendrá que hacerse un balance de la preponderancia que se le dé a cada función consular, la cual será distinta para cada consulado, así como las unidades estructurales en sede de acuerdo a sus realidades.

Como se vio, las cancillerías de los países del triángulo norte ya cuentan con unidades que atienden la actividad de protección dentro de las sedes, sin embargo, todas ellas presentan problemas estructurales que limitan su buen funcionamiento. No es tan importante el nombre de las mismas, sino su nivel de especialización, de su estructura interna, su posición jerárquica dentro de la estructura organizativa de la institución y la capacidad con la que cuentan. Debido al alto índice de casos en los que la protección consular es requerida en estos países, la jerarquía dentro del funcionamiento de las cancillerías de estas unidades debe aparejarse a la de una dirección general, o en el peor de los casos que se encuentren bien definidas dentro de la instancia coordinadora del servicio exterior, como suelen tenerlo otros países cuya demanda de protección consular es menor.

Asimismo, su estructura interna debe contar con áreas que atiendan por un lado casos de protección y otra de asistencia consular y cuyo trabajo se caracterice por ser exclusivamente de gestión. Unidades adicionales son importantes para descargar a las dos áreas principales de distracciones de otra índole, por lo que como mínimo tendrá que existir una unidad de logística que se encargue de otras cuestiones administrativas referentes a la generación de informes, análisis de tendencias, generadora de procedimientos, seguimiento de actividades programadas, enlaces con otras instancias de la cancillería, otras instancias gubernamentales y

de la sociedad en general, seguimiento a la ejecución de programas, coordinación de eventos relacionados al tema, entre muchas otras.

Deben ser capaces de adaptarse a los cambios sin sobrecargar a las unidades gestoras, por ejemplo, el crear nuevas unidades para abordar temas relacionados a la protección como lo es la reinserción de migrantes. Por otra parte, las cancillerías tendrán que valorar el abrir sucursales al interior de sus países dependientes de estas instancias en razón de la atención que se les brinda a los familiares de los migrantes, quienes son los que usualmente solicitan el apoyo y por sus denuncias es que gran porcentaje de casos se inician. Esta valoración deberá hacerse en razón al análisis de los sectores del país donde radican estas familias.

En el caso de las oficinas consulares, éstas tendrán que garantizar la protección a través de varias modalidades dependiendo del tamaño de la demanda, lo cual deberá ser condicionante de la apertura de unidades especializadas, el tamaño de las mismas o si bastare delegar a un funcionario dichas funciones. También deben establecerse tomando en cuenta la cantidad y el tipo de demanda de servicios consulares por la población migrante en un cierto sector, ya sea que vivan o transiten por dicho lugar. De esa forma, podrá evaluarse la apertura, traslado y cierre de consulados, con la meta de brindar mayor cobertura según la disponibilidad de los recursos asignados, asegurando la calidad del servicio. Por lo cual la meta no es tener oficinas consulares en todos los Estados de México y EE.UU., sino establecerlos en las regiones que más se necesiten y garantizar una cobertura mínima en las regiones donde no sea posible o viable abrir oficinas consulares. En ese sentido, es importante hacer uso de otros recursos creativos como el de los cónsules honorarios, e inclusive la formulación de estrategias para crear consulados conjuntos, sobre lo cual se ahondará posteriormente.

La reestructuración también pasa por el establecimiento de manuales de procedimientos adecuados a la gestión de protección consular. Dichos procedimientos deben de ser lo suficientemente específicos para que el funcionario consular tenga las guías apropiadas para saber la forma de proceder, pero que no lleguen a un nivel de complejidad tal que sean poco prácticos de aplicar. La clave es que sean documentos que sirvan como herramientas de referencia inmediata, sin ser exhaustivos, con procedimientos generales a seguir, identificando a las autoridades involucradas, señalar la documentación requerida para la gestión de casos y que sean adecuados al país donde se aplicarán. Deben brindar un panorama claro sobre los alcances y límites de la protección consular, definiendo claramente las responsabilidades y obligaciones de cada una de las partes que intervienen en los procesos. Los procedimientos de gestión de casos deben coordinar tanto la actuación de los consulados como la de sus contrapartes en sede y ser recopilados en manuales que contengan información de soporte como directorios de autoridades locales, albergues, centros de detención y de prisiones entre otros.

Esa reingeniería también debe contar con otro componente crucial en cuanto a garantizar el personal necesario para su buen desempeño. Abrir varios consulados con una persona a cargo, tendrá poco provecho, o tener una buena estructura organizativa en las instancias en sede no servirá de mucho si el número de empleados es insuficiente para cubrir la demanda. El personal de las instancias en sede es especializado en su labor de protección, más el personal de los consulados deben cubrir una serie de funciones dentro de las cuales se encuentra la de

protección, por lo cual deberá analizarse la situación de cada consulado respecto a la distribución del personal para cubrir las diferentes funciones.

Pero al referirse al personal, la calidad no solo pasa por su incremento, sino también por el buen manejo del recurso humano considerando lo más elemental, que es el respeto de los derechos laborales de estas personas, que no solo se limita a la estabilidad laboral y las prestaciones de ley, sino también sobre aquellas cuestiones como la garantía de salarios justos en razón del cargo desempeñado. Esos son elementos cruciales para mantener al personal motivado, más cuando desempeñan labores de protección que conlleva a un agotamiento emocional.

La mala administración en ese ámbito puede crear crisis administrativas dentro de las cancillerías. El caso más emblemático sucedió recientemente a principios del año 2014 en la cancillería israelí, donde tras varios meses de negociación, los funcionarios en sede y en el servicio exterior se fueron a huelga, puesto que sus salarios eran insuficientes para cubrir sus costos de vida; luego de dos semanas de huelga, los acuerdos se centraron en mejoras salariales y beneficios laborales como la cobertura social de sus familias, muchos de los empleados de larga data ganaban salarios inferiores al promedio del país (The Times of Israel, 2014). Como menciona el embajador Kishan S. Rana, la política del manejo del recurso humano de las cancillerías es una de las tareas vitales de la institución; deben utilizar técnicas modernas en la planeación del manejo de carreras, evaluación, motivación y promoción para optimizar el uso de los talentos disponibles (Rana, 2011, pág. 261).

Debido a lo particular de la carrera, también es necesario establecer sistemas de rotación de los funcionarios en sede y en el servicio exterior, que debe ir relacionado también al ascenso en las carreras de los funcionarios. Por ejemplo, países como Japón obligan a sus funcionarios en el servicio exterior a iniciar sus carreras en el servicio consular para tener una visión integral de la diplomacia y entender la importancia del tema consular (Rana, 2011, pág. 216). La implementación de dicho sistema es elemental, especialmente en la gestión de protección consular, debido a que es un trabajo de gran carga emocional. El peligro recae en lo que se conoce como el síndrome del “burnout” o síndrome de agotamiento emocional, que suele afectar a personas que en sus profesiones se dedican a ayudar a otros en situaciones de alto estrés. Sus síntomas más comunes son el agotamiento emocional y físico, reducción en el desempeño y antipatía por el trabajo (Institute for Quality and Efficiency in Health Care, 2013). Otro aspecto a considerar es la seguridad de los funcionarios consulares en México y en la frontera sur de EE.UU., debido a las posibilidades de ser acosados por el crimen organizado por la labor de protección a las víctimas. En el año 2011 una cónsul hondureña en Chiapas fue amenazada por tratantes de personas que trabajaban en el INM tras ser denunciados por ella (Laprensa , 2011), por tal razón el sistema de rotación sirve como medida preventiva de seguridad.

Otro aspecto importante relacionado al personal es el de su profesionalización. La formación de los funcionarios es crucial para cualquier puesto dentro de las cancillerías, pero la especialización en protección resulta de principal relevancia para las cancillerías del triángulo norte. Por tanto, es necesaria una reformulación integral de sus escuetos programas de capacitación hacia sus funcionarios.

Debe necesariamente pasar por tres niveles que tienen que implementarse de forma paralela enfocado a aquellos que se desempeñarán en puestos técnicos y no políticos. El primero, la implementación de cursos lo suficientemente profundos en su contenido dirigido al personal que ingrese a trabajar a las cancillerías. El segundo, dirigido a aquellos que desean ingresar a la carrera diplomática y ser asignados a puestos en el exterior. En ambos niveles la aprobación de los cursos deben ser condicionantes a la toma de posesión de sus cargos y en sus respectivos currículos académicos deben incluirse módulos especializados en aquellos temas fundamentales de dichas cancillerías, como el de protección consular.

Un tercer nivel es la formación continua, a la cual deben de someterse periódicamente todos los funcionarios en el servicio exterior. Aquellos destacados en puestos donde la protección consular es importante, deberán ser capacitados constantemente en el tema a nivel teórico y también práctico, compartiendo en talleres experiencias de otros puestos consulares. Este último nivel de formación será esencial para reducir la brecha que inevitablemente se crearía entre aquellos funcionarios que ingresarían bajo la nueva estructura y los que lo hicieron antes, lo cual implica un modelo de formación integral que debe ser implementado de forma progresiva.

Finalmente, toda la reformulación deberá pasar necesariamente por la gestión de los recursos financieros y las eventuales reformas de carácter legal, cuestiones que no dependerán solo de las cancillerías, ya que el involucramiento y apoyo de las presidencias y los órganos legislativos serán vitales. En cuanto a la gestión de los recursos financieros, las cancillerías tendrían que contar con la cooperación de las presidencias y del órgano legislativo para eventuales aumentos de sus presupuestos que permitan la reestructuración, pero la responsabilidad de las cancillerías recae en la diligencia que debe de tener para la gestión de los recursos, más cuando los consulados en EE.UU. generan los recursos financieros para ser autosostenibles y todavía logra cubrir la mayoría de los gastos de los consulados en México, especialmente en el caso salvadoreño, que cuenta con ingresos adicionales provenientes de EE.UU.

En cuanto a las reformas legales, si bien las cancillerías son las llamadas a tomar la iniciativa de las reformas en lo que sea requerido, tendrán que contar con el apoyo del órgano legislativo para hacerlo, así también el de las presidencias para impulsar dichas propuestas a nivel de leyes secundarias y decretos ejecutivos. A partir del análisis hecho en el capítulo anterior de los marcos jurídicos de estos países en materia de protección, se evidencia la necesidad de actualizar y homologar la legislación, teniendo como pilar la modernización de la gestión pública que deben trabajar especialmente Guatemala y El Salvador, puesto que Honduras ya ha avanzado en el tema.

3.1.4 Otras herramientas de apoyo complementarias a la gestión de protección consular

El último componente importante son las herramientas complementarias a la gestión de protección consular, como los recursos materiales e informáticos y los programas especiales de protección. El equipamiento de los puestos de trabajo como mobiliario, equipos electrónicos y telefónicos hasta vehículos para traslados son básicos para la labor consular. Sin

embargo, los servicios exteriores modernos necesitan aprovechar las ventajas de las tecnologías de la informática desarrolladas en los últimos años.

Los países del triángulo norte se han demorado en entrar a la era de la tecnología informática, actualmente solo cuentan con el uso básico de ellas mediante correos de intranet, telefonía celular y en el caso salvadoreño un sistema informático en línea para la gestión de protección. El salto cualitativo que estos países deben dar no es al gobierno electrónico, sino al gobierno móvil. La diferencia fundamental entre ambos recae en que el gobierno electrónico se limita a tecnologías homogéneas, como lo es su acceso por medio de computadores, lo cual restringe el trabajo a la oficina, mientras que el gobierno móvil significa el acceso a las plataformas informáticas por diferentes medios que incluye, además de las computadoras, a los teléfonos inteligentes y tabletas. Las ventajas de éste último van desde mejor accesibilidad, mejores servicios disponibles en cuanto a calidad y eficiencia, menores costos, y propicia la rapidez en cuanto integración, comunicación e interacción (OECD, 2011, pág. 21). Dichas ventajas benefician la labor de protección consular, ya que la naturaleza del trabajo les exige a los funcionarios consulares movilizarse constantemente fuera de sus oficinas y hoy en día el flujo de información es esencial para la buena gestión de los casos.

Los sistemas informáticos integrados, además de la mejora del flujo de información, tienen la ventaja de que son una fuente eficiente de datos, así como una opción viable para el acercamiento con los ciudadanos. La recolección de datos no solo sirve para la gestión de los casos, sino que las estadísticas que esta información puede brindar son claves para la toma de decisiones en los cambios en la organización administrativa; así también brindan oportunidades de acercar a los ciudadanos a los servicios que se les proporcionan. Para que los sistemas informáticos funcionen de forma correcta, deben tener un balance en cuanto a la información que recogen, puesto que debe ser suficiente para la gestión de los casos, pero no excesiva al punto que el mismo sistema afecte en el retraso innecesario del trabajo. También, debe ser amigable con el usuario y la capacitación del uso correcto de la herramienta debe ser un elemento que debe tenerse presente e incorporarlo como parte de los programas de formación.

No obstante, esta herramienta acarrea consigo desventajas que abre el debate sobre la conveniencia de adoptar la cultura gubernamental orientada al gobierno móvil e inclusive al gobierno electrónico. La más importante de ellas es la de seguridad, debido a que estos sistemas son siempre susceptibles al ciber espionaje. Los casos más emblemáticos son los de Edward Snowden, un ex empleado de la Agencia Central de Inteligencia de EE.UU. (CIA por sus siglas en inglés) que publicó documentos clasificados de programas de la Agencia de Seguridad Nacional (NSA por sus siglas en inglés) en los periódicos *The Guardian* y *The Washington Post*; y el caso de la organización Wikileaks, que publica a través de un sitio electrónico informes anónimos y documentos clasificados de contenido sensible e interés del público, cuyas publicaciones de los cables electrónicos de comunicación del servicio exterior estadounidense hizo repensar el avance de la implementación de la comunicación informática en el mundo diplomático. Es un peligro real y que debe preocupar en materia de protección consular, ya que la información que se maneja es de datos personales de migrantes e información delicada en ciertos puntos de procesos que pueden poner en peligro al mismo, como en el caso de la atención a víctimas de crimen. No obstante, al valorar las ventajas y las

desventajas de la implementación de estos sistemas, los factores a favor llegan a pesar más, aunque también ponen límites a que tan lejos se puede llegar con el uso de estas herramientas.

En cuanto a los programas complementarios a la gestión de protección consular, también son esenciales para brindar un servicio de calidad. Básicamente estos se centran en asesoría legal y fondos para repatriaciones de migrantes en condiciones vulnerables. Dichos programas requieren necesariamente de un nivel de inversión económica de parte de los Estados, ya que las medidas creativas que pueden implementarse no suelen ser suficientes. En cuanto a la asesoría legal, el problema es que aunque el agente consular pudiese representar directamente a su connacional, no le sería posible hacerlo en el extranjero, ya que aunque fuese abogado, los sistemas legales de los países son distintos y para ejercer la profesión debe estar autorizado en dicho país. Por tanto, es un servicio que necesariamente debe delegarse a profesionales locales del derecho cuando el apoyo requerido va más allá de una simple asesoría, por lo cual muchas veces no es suficiente el buscar alianzas con organizaciones de la sociedad civil y con abogados que trabajan pro-bono. Esos recursos son viables en casos poco complejos, pero para aquellos casos en que el apoyo jurídico trasciende de una simple consulta, como lo es para los privados de libertad con posibles condenas a muerte, es inevitable la contratación de abogados especializados.

Por otra parte, los fondos de repatriaciones de migrantes vulnerables también pueden encontrar en algunos casos el apoyo financiero de otros actores, inclusive de los mismos Estados receptores, pero para la mayoría de los casos, especialmente las repatriaciones de fallecidos, es necesaria la inversión gubernamental cuando las familias de los afectados son de escasos recursos, contando con los controles administrativos necesarios para asegurar que los fondos se utilicen en los casos que las familias realmente no cuenten con el recurso financiero. Finalmente, los programas de reinserción de migrantes, si bien no son de protección consular, sí están directamente vinculados, debido a que es el siguiente paso en la atención a migrantes vulnerables, por lo que las cancillerías no pueden desvincularse de esta labor, pero es importante darles la dimensión adecuada para que no terminen siendo prioridad sobre la protección en sí.

3.2 Nociones sobre buenas prácticas consulares beneficiosas al modelo de protección consular de los países del triángulo norte

3.2.1 Las recomendaciones de la OIM sobre mejores prácticas en materia de protección consular

La OIM ha hecho varias recomendaciones generales en materia de protección consular que han sido resumidas en el libro titulado “International Migration Law, Developing Paradigms and Key Challenges”, el cual puede traducirse como “El derecho internacional sobre migración, desarrollando paradigmas y desafíos claves”, las cuales vale la pena mencionar.

La organización da las siguientes recomendaciones para ser aplicadas en los países de origen:

- Brindar información a los migrantes de sus derechos y obligaciones en el Estado receptor, incluyendo el derecho a recibir protección y asistencia consular.

- Organizar campañas de información sobre los riesgos de migrar irregularmente, especialmente sobre los peligros de la trata y tráfico de personas.
- Elaborar un mapa de protección identificando los problemas más frecuentes de los migrantes para definir y afinar las estrategias de protección.
- Conducir programas de capacitación para los funcionarios consulares para conocer el marco legal de protección consular para el mejor desempeño de las funciones.
- Fortalecer la cooperación con instituciones de la sociedad civil y organizaciones no gubernamentales que apoyan a los migrantes en el exterior (OIM, 2007, pág. 82).

En cuanto a las recomendaciones puntuales de medidas a tomar en los puestos consulares, hace las siguientes:

- Fortalecer programas de información de derechos a los migrantes, incluyendo el derecho a protección y asistencia consular.
- Incrementar el personal consular.
- Mejorar el equipo de las oficinas consulares.
- Establecer una red de abogados pro bono que brinden asistencia legal.
- Informar a los migrantes de su deber de respetar las leyes del país donde se encuentran y explicar la consecuencia que la violación de ellas tienen.
- Intercambiar mejores prácticas entre puestos consulares.
- Establecer enlaces con las diásporas por parte de los funcionarios consulares.
- Fortalecer la cooperación con instituciones de la sociedad civil y organizaciones no gubernamentales que apoyan a los migrantes en el exterior.
- Sintetizar los registros de migrantes en el exterior, especialmente de los indocumentados y proporcionarles documentos de identidad (OIM, 2007, págs. 82,83).

Sobre las campañas hay que decir que tienen mayor provecho mientras tengan un enfoque educativo hacia la potencial población migrante y los migrantes que se encuentran en ruta o en el país de destino, puesto que tener una población informada es una medida preventiva para evitar incidentes y permite a la persona tener mayores herramientas que le ayuden en momentos de crisis. Si los programas se enfocan en la concientización para prevenir la migración indocumentada resultan de poco provecho, ya que es muy difícil que disuadan la decisión de migrar de personas que se encuentran en condiciones precarias en sus países de origen. En cuanto al resto de medidas son puntos claves a tomar en cuenta para la implementación de cambios en la gestión administrativa. No obstante, debe tenerse cuidado con el fortalecimiento de la cooperación con la sociedad civil para no sobredimensionar dicha medida, puesto que son una herramienta de apoyo a soluciones integrales y no la solución última del problema.

Así también, propone medidas a tomar de forma conjunta entre los países de origen, tránsito y destino respecto a la protección consular en cuanto a permitir a oficiales consulares brindar protección a nacionales de otros países que no tengan representación consular en el lugar y que los países receptores pongan a disposición los medios a los países que envían, especialmente cuando trata de países en vías de desarrollo (OIM, 2007, pág. 83). Esas son medidas que pueden adoptarse a través del impulso de acciones diplomáticas de parte de los países de origen aprovechando los espacios ya establecidos. Los espacios idóneos en el caso

en estudio son la Conferencia Regional sobre Migraciones (CRM) y el Sistema de Integración Centroamericano (SICA).

Por último, hace énfasis en el aprovechamiento del apoyo que las organizaciones internacionales puedan brindar en la protección consular, que en ciertos escenarios pueden proporcionar servicios cuasi⁷⁰ consulares a migrantes de forma individual o en grupos. Uno de los mandatos conferidos por los Estados miembros de la OIM a la organización es asegurar efectivamente el respeto de los derechos de los migrantes, lo cual a pesar de que no puede interpretarse como que le confiere funciones de protección consular, si lo empodera a brindar servicios relacionados y, si los Estados involucrados lo acuerdan, puede actuar de facto como una oficina consular para proteger los derechos de los migrantes en un país. Uno de los programas más exitosos fue el de asistencia legal implementado en Kazajistán, donde el gobierno autorizó a la organización a brindar servicios legales y otros propios de los consulados cuyos beneficiarios fueron migrantes provenientes de todo el centro de Asia, de países que no tenían la capacidad de brindar servicios consulares adecuados. Pero la misma organización advierte que dicho apoyo no exime a los Estados de su responsabilidad de brindar protección y asistencia consular (OIM, 2007, págs. 83, 84).

3.2.2 El modelo de protección consular del servicio exterior mexicano en EE.UU.

Si bien se ha hablado de la paradoja mexicana relativa a la exigencia del respeto de los derechos de los mexicanos en territorio estadounidense, mientras que a su vez, a través de sus instituciones se irrespetan los derechos de los migrantes en territorio mexicano, en su mayoría centroamericanos, existe un aspecto positivo que también vale la pena explorar referente a la protección que ellos brindan a sus nacionales en EE.UU.

En su libro, el embajador Kishan S. Rana al referirse al trabajo consular destaca el ejemplo de la experiencia consular mexicana en EE.UU. debido a su particular situación respecto al número de migrantes en dicho país que deben atender a través de su red consular que actualmente está compuesta por alrededor de cincuenta consulados. El proceso del manejo de relaciones con su comunidad y las autoridades estadounidenses a través de mucho tiempo le ha permitido acumular una experiencia rica en técnicas innovadoras en todos los aspectos de la gestión consular (Rana, 2011, págs. 221,222).

Desde 1980 México estableció en la cancillería la Dirección General de Protección, la cual pasó a ser Dirección General de Protección y Asuntos Consulares, puesto que por motivos presupuestarios se fusionó con toda la sección consular, pero actualmente existe nuevamente una dependencia especializada en protección llamada Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior. Su sede está en México D.F. pero también presta sus servicios por medio de las Delegaciones Foráneas de la Secretaría de Relaciones Exteriores en el interior del país. La instancia se encuentra debidamente establecida en el reglamento interno de la institución y tiene como misión el “diseñar, coordinar, promover y ejecutar las acciones necesarias para garantizar la protección física y jurídica de las personas de nacionalidad mexicana que viajan y residen en el exterior, de acuerdo a los lineamientos establecidos en la

⁷⁰ El significado de la palabra en latín “cuasi” no equivale a la palabra “casi”, sino que su significado es “como si fuese”.

legislación internacional, así como en el marco legal de los países receptores” (Secretaría de Relaciones Exteriores de México, 2013, pág. 8). También creó la categoría de cancilleres de protección – equivale a cónsules de protección- adscritos a los consulados en EE.UU. para dedicarse de modo exclusivo y especializado a la función de proteger; para el año de 1983, todos los consulados en EE.UU. contaban con al menos un canciller de protección y buena parte de ellos habían creado un departamento o sección de protección (Arámbula, 2008, págs. 4,6,7).

Las actividades de los consulados tienen dos ejes fundamentales: la protección consular y la documentación consular. Los servicios de protección consular tienen como objetivo primordial proteger los intereses de México a través de las oficinas consulares y esos servicios se clasifican en los siguientes: atención a detenidos, repatriación de enfermos, traslado de restos, identificación de restos, visitas a detenidos en centros penitenciarios, ayuda económica a mexicanos en situación de indigencia, asesoría laboral, asesoría civil, recuperación de salarios, recuperación de pertenencias, indemnización por lesiones, atención a víctimas de crímenes violentos, protección a menores, repatriación de menores, sucesión testamentaria, presunción de nacionalidad, localización de personas, programa de protección preventiva, asesorías legales externas, asistencia jurídica a casos de pena capital en EE.UU., programa de consulado móvil y programa de trabajadores agrícolas (Arámbula, 2008, pág. 35). Para ese fin también cuentan con la Guía de Procedimientos de Protección Consular, la cual se actualiza periódicamente y además de contener los procedimientos de protección consular, también instruye de forma rápida a los funcionarios consulares sobre sus alcances, límites y otra información necesaria para la gestión. La guía se centra en la aplicación de procedimientos prácticos y no desperdicia esfuerzos en detallar de forma exhaustiva los mismos (Secretaría de Relaciones Exteriores de México, 2013, pág. 7).

Dentro de esos servicios existen programas de apoyo complementarios a los mismos. El primero es el Sistema de Identificación de Restos y Localización de Individuos (SIRLI) que es una herramienta informática implantada desde el año 2005, cuyo propósito fundamental es facilitar la localización de mexicanos que buscan a sus familiares o conocidos extraviados y que además presumen se encuentran en EE.UU., también permite la identificación de fallecidos en su intento por ingresar a ese país, de manera indocumentada. El sistema opera en una plataforma virtual a través de la comparación automática de los datos que aporten los solicitantes con diversos factores de reconocimiento: fuentes de información, reportes forenses, bases de datos, entre otros, así como mediante un motor de análisis y comparación integrado por muestras de ADN, tanto de fallecidos como de los presuntos familiares quienes han perdido contacto con alguien que presumen muerto (Arámbula, 2008, págs. 15, 16). Es por tanto una herramienta de avanzada que ha permitido la localización de migrantes, especialmente los fallecidos. De los países del triángulo norte el único con un sistema similar es El Salvador, pero no ha llegado a ser tan desarrollado como el modelo mexicano.

También, el programa de protección preventiva consiste en la instrumentación de campañas preventivas de información que alerten a los migrantes mexicanos sobre los peligros que enfrentan al cruzar de manera indocumentada la frontera por zonas consideradas de alto riesgo; tienen como objetivo reducir el número de fallecimientos de migrantes que se registra cada año en la franja fronteriza e informar a las comunidades mexicanas en el exterior sobre los derechos que les asisten ofreciéndoles diversas recomendaciones para facilitar su

adaptación en otras sociedades como la estadounidense. Por otra parte, brindan ayuda de carácter económico a mexicanos en situación de indigencia, servicios consulares gratuitos y facilitación de contacto con sus familiares; y han sido capaces de ir más allá de la atención a repatriaciones en los casos de niños y adolescentes, brindando una protección integral (Arámbula, 2008, pág. 21).

Pero los programas más importantes para la comunidad mexicana en materia de protección han sido los de asistencia legal. En el año 2000 se creó el Programa de Asistencia Jurídica a Mexicanos Sentenciados a Pena de Muerte y el Programa de Asistencia Jurídica a Mexicanos a través de Asesorías Legales Externas (PALE), cuyos inicios se remontan al año 1998 con el programa piloto denominado Programa de Asistencia Jurídica a Mexicanos a través de Asesorías Legales Externas en los Estados Unidos de América. A través de estos programas, que cuentan con su propia normativa, los Consulados de México en EE.UU. reciben recursos adicionales de parte de la sede para suscribir contratos con abogados y/o firmas legales con el propósito de brindar orientación, asesoría y/o representación legal hacia los connacionales ubicados en dicho territorio en los ramas del derecho estadounidense: administrativo, civil, familiar, laboral, migratorio, penal y derechos humanos (Arámbula, 2008, págs. 21, 22).

Es de recalcar que el modelo mexicano ha probado que estos tipos de programas complementarios son sostenibles y su importancia recae en que son transversales a una serie de gestiones de protección, incluyendo la de la atención a privados de libertad ya sea en el sistema penal o en procesos de deportación.

De tal forma que el modelo de protección consular mexicano se vuelve el referente para los modelos de los países del triángulo norte, puesto que se aplica perfectamente a la situación de sus migrantes en EE.UU., e inclusive muchos elementos pueden ser rescatados para la implementación de las políticas de protección para los consulados en territorio mexicano.

3.2.3 El modelo de integración consular en materia de protección de la Unión Europea (UE) comparado al modelo centroamericano

La idea de integración consular no es nueva, tiene su asidero en la misma CVRC en su artículo 18, que permite que dos o más Estados puedan designar a la misma persona como funcionario consular con el consentimiento del Estado receptor. En el año de 1995 los representantes de los Estados miembros de la UE por medio de la decisión 95/553/CE acordaron que las embajadas y consulados que representan a sus Estados respectivos en Estados que no forman parte de la Unión, brinden protección consular a todos los ciudadanos de la unión fuera del territorio comunitario por las representaciones diplomáticas y consulares de un Estado miembro distinto del propio. La normativa entró en vigor hasta el año 2007, tras un largo proceso de ratificación de parte de los Estados miembros.

La decisión se basa en la obligación del cumplimiento del artículo 20 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea el cual dice “todo ciudadano de la Unión podrá acogerse, en el territorio de un tercer país en el que no esté representado el Estado miembro del que sea nacional, a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado”.

Para que un ciudadano comunitario pueda beneficiarse debe cumplir las siguientes condiciones:

- Que no exista en el territorio de un tercer país donde se encuentra el ciudadano una representación permanente accesible del Estado miembro de la nacionalidad del ciudadano.
- Que no exista un cónsul honorario, accesible y competente, de su propio Estado que lo represente de manera permanente.
- Que el ciudadano dé una prueba de su nacionalidad por medio de un documento de identidad ante la representación diplomática o consular a la que se dirija la solicitud.

La representación diplomática o consular que conceda la protección debe tratar al solicitante como a un nacional del Estado miembro al que representa. Los casos en que deben prestar la asistencia son en: fallecimientos, accidentes o enfermedad graves, arresto o detención, víctimas de actos de violencia y el socorro y la repatriación de nacionales de la Unión en dificultades. No obstante, no es una lista taxativa, ya que pueden brindar apoyo por cualquier otra situación en la cual se encuentra el ciudadano, siempre y cuando sea el funcionario consular competente para hacerlo. En caso que la persona necesite ayuda financiera salvo extrema urgencia, las representaciones diplomáticas o consulares solo pueden conceder al ciudadano anticipo de ayuda económica o gasto con la autorización de las autoridades competentes del Estado miembro de nacionalidad del solicitante. La autorización la concede la cancillería o la misión diplomática más próxima y el ciudadano debe comprometerse a reembolsar la totalidad de la ayuda económica, los gastos efectuados y, si procede, una tasa consular, aunque las autoridades del Estado miembro de nacionalidad del solicitante pueden renunciar expresamente a este requisito, quien deberá reembolsar los gastos al Estado miembro que brindó la protección.

El impacto de la medida según datos del año 2009 es que bajo esta modalidad solo el 16 % de los casi 300,000 casos hicieron uso de ese derecho aunque, según una reciente encuesta del Eurobarómetro, el 79 % de los ciudadanos comunitarios conocen la existencia del mismo. Sin embargo, cada vez será mayor el número de ciudadanos comunitarios que se encuentren en situaciones en las que puedan optar a la protección consular de otro Estado miembro y que se encuentren expuestos en el extranjero a situaciones de crisis, debido a que desde 1975, el número de casos registrados cada año se ha multiplicado por cinco y es probable que siga aumentando. Efectivamente, además de las situaciones cotidianas, las revueltas de la primavera árabe en Libia y Egipto, así como el terremoto de Japón en el año 2011 incrementó las cifras (Comisión Europea, 2011, pág. 2).

Sin embargo, la puesta en práctica de la ciudadanía de la UE no es todavía una realidad concreta que garantice la igualdad de trato en materia de protección consular. Los problemas más comunes que esta modalidad de protección ha encontrado es que las diferentes prácticas y legislaciones de los Estados miembros aún no han sido estandarizadas, tampoco se tiene claridad sobre la calidad de ciudadano no representado teniendo como punto central de la discusión la accesibilidad a la propia representación diplomática o consular del ciudadano. Por tanto, es un proceso que aún se encuentra en sus primeras etapas y necesita de la estandarización de procedimientos enfocados en la coordinación, cooperación, así como

definir los alcances y límites de los agentes consulares y diplomáticos, incluidos los de las delegaciones de la UE en el exterior (Comisión Europea, 2011, págs. 3, 4).

Por su parte, la modalidad de integración consular en materia de protección centroamericana se encuentra plasmada en el Memorando de entendimiento entre los Gobiernos de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y República Dominicana, para el establecimiento de una red de protección consular y asistencia humanitaria Centroamericana y de la República Dominicana en México que se firmó en el marco del SICA en el año 2011, cuyo objetivo es “ampliar la cobertura de servicios y actividades tendientes a la protección consular y asistencia humanitaria de los migrantes de las Partes en territorio mexicano”. La red contempla dos formas en que la cooperación consular puede realizarse, la primera mediante la utilización de los mismos espacios físicos de la oficina consular, en otras palabras, lo que se conoce como consulados conjuntos; y la segunda, es el formato de la UE de brindar protección a través de los consulados que representan a los Estados Parte en México a todos los ciudadanos de éstos por las representaciones consulares de un Estado parte distinto del propio y también deja abierta la posibilidad de que se adopten otras modalidades.

A diferencia de la modalidad de la UE que es global, la centroamericana se restringe solo al territorio mexicano. Los únicos avances concretos en la materia se dieron antes de la firma del memorándum de entendimiento con la inauguración de la oficina consular integrada en la cual participan los gobiernos de El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Ecuador en Tapachula, Chiapas, donde también funcionan las oficinas la Secretaría de Relaciones Exteriores de México y del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, instalaciones facilitadas por el gobierno del Estado de Chiapas en 2010 (Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, 2010). Asimismo, en el año 2011 El Salvador y Guatemala acordaron el establecimiento de un consulado integrado en Comitán de Domínguez (Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, 2011). Más allá de esos esfuerzos, no hay señales de que la red consular haya iniciado operaciones e inclusive el mecanismo de seguimiento por medio de reuniones anuales aún no se ha puesto en marcha.

Debido a dicha situación, estos países aún no se han enfrentado a los dilemas de las dificultades de operación que la UE ya ha identificado. Por lo que se conoce, las modalidades de operación de las redes consulares de cada país son diferentes a nivel conceptual, por lo que el gran reto se centrará en homologar dichas modalidades entre las partes, así como los desafíos que representan el desarrollo de las coordinaciones de colaboración mutua.

Por dicha razón, el estudio del caso de la UE sirve como referente para iniciar la construcción de la integración en materia de protección consular. A pesar de ser un trabajo que requiere de un gran esfuerzo, su potencial recae en la posibilidad de incrementar la cobertura consular y a su vez, ahorrar recursos. Tomando en cuenta solo a los países del triángulo norte, existe la posibilidad de que sus migrantes puedan tener acceso a consulados en 36 ciudades en EE.UU. y México, y que estos países puedan economizar gastos compartiendo oficinas en muchas de ellas.

3.2.4 Las mejores prácticas de los países del triángulo norte en materia de protección consular

Finalmente, es necesario resaltar las mejores prácticas en materia de protección consular que los países del triángulo norte han implementado en los últimos años, puesto que son los referentes más cercanos de los cuales los mismos países pueden aprender e inclusive rescatar aquellas medidas propias que fueron dejadas de lado.

Entre lo más destacable se encuentran los programas de fondos de repatriación de Honduras y Guatemala, quienes han logrado entender la necesidad de tener a disposición los recursos necesarios para cubrir las situaciones de vulnerabilidad de los migrantes y sus familias, principalmente a aquellos de escasos recursos. Honduras también cuenta con el ordenamiento jurídico más actual e integrado en materia de protección consular y la consecuente modernización de la administración del servicio exterior a través de la LSDC, la LPHMF y el decreto No. 263-2011 Servicios Consulares y Actos de Protección Consular.

La Política de protección, asistencia y atención al guatemalteco en el exterior del año 2007, la cual planteaba una especial atención a las necesidades y los derechos de los migrantes guatemaltecos, es el mejor modelo de política emanado de los países del triángulo norte por su conceptualización y mecanismo de ejecución, aunque el mismo no tuvo la oportunidad de ser desarrollado por cuestiones políticas.

Otro aspecto positivo que puede rescatarse son los programas complementarios de asistencia legal que en su momento implementaron Guatemala, con el programa “Justicia Global” que brindaba asesoría, asistencia y defensa legal en materia penal y migratoria a través de la contratación de abogados y su complemento a través del portal electrónico www.palmigua.com. También el programa salvadoreño de asistencia legal a través de la contratación de la firma de abogados “Herrero & Trenticosta” para los casos de los ciudadanos salvadoreños migrantes sentenciados a la pena capital o con posibilidades de serlo en EE.UU. Es de notar la similitud de esos programas con los programas de asistencia legal que actualmente implementa la red de protección consular mexicana en EE.UU.

Los aportes de la cancillería salvadoreña también son referentes importantes en la gestión de la protección consular: la creación del banco genético de datos de migrantes desaparecidos por medio de ADN, el sistema informático para el registro y seguimiento de casos de protección consular, el centro de llamadas o call center que opera a través de líneas gratuitas en México y EE.UU., y el manual de asistencia legal y protección de derechos humanos para salvadoreños en EE.UU. entendido en su dimensión de guía para los funcionarios consulares.

Finalmente, es de destacar, en materia de políticas migratorias, que los tres países ya cuentan con espacios de inclusión en la toma de decisiones que son interinstitucionales y a su vez toman en cuenta a la sociedad civil organizada, con la creación de CONAMIGUA, el CONAPROHM y el CONMIGRANTES. Ellas fomentan en alguna medida que las políticas públicas sean tomadas en consenso con un sector más amplio de la sociedad.

Conclusión capitular

En este capítulo, a través del análisis de las nuevas teorías de gerencia pública, la valoración de otros elementos teóricos aplicados a la administración pública, el ejercicio de trazar a grandes rasgos los cambios necesarios para la mejora de la protección consular y la identificación de las mejores prácticas alrededor del mundo en la materia, se logró establecer cuáles son las mejores prácticas que los países del triángulo norte deben aplicar para garantizar una protección consular eficaz, eficiente e innovadora para el beneficio de sus nacionales en EE.UU. y México.

Respecto a la importancia de la administración pública de las cancillerías del triángulo norte en materia de protección, ésta radica en que a pesar de que tanto los países de origen como los de tránsito y destino son corresponsables de la protección de los migrantes, son los países de origen los llamados a adoptar el liderazgo, puesto que el tema pasa por garantizar el bienestar de sus propios nacionales. Por tanto, la protección consular debe constituir un eje central en la política exterior de esos países.

Además, se aclaran los roles que juegan tanto las acciones consulares como las diplomáticas en dicha función, que son complementarias entre sí, predominando dentro de ellas el rol que ejercen los consulados. También se explora la dimensión de responsabilidades y limitantes que tienen todas las instancias estatales involucradas en el deber de protección, ponderando el papel de la institución consular como ejecutora, pero dimensionando adecuadamente sus limitantes en torno a la responsabilidad que deviene de la cancillería de quien dependen, así como las responsabilidades que tienen otras instancias estatales.

Por otra parte, se indica que la formulación de las políticas públicas debe hacerse bajo un enfoque de realismo crítico, donde estas surjan del análisis de la realidad y no de preceptos preconcebidos de quienes la formulan; en otras palabras, es partir de ideas y no creencias, desideologizando la realidad para no naturalizar fenómenos ajenos a ella. En dicha línea, se realiza la importancia de que las políticas públicas sean elaboradas identificando un problema y abordarlo con soluciones prácticas y ejecutables, partiendo de la construcción de estas desde lo específico a lo general con los insumos de los actores claves principales, con un seguimiento cuantitativo y cualitativo de las políticas, no solo verificando el cumplimiento de las metas, sino también su impacto. Los actores claves identificados son los propios migrantes y los funcionarios que tienen la función de protección; y de forma secundaria también se toman en cuenta los aportes que pueden brindar otros actores como la sociedad civil de los países de origen, tránsito y destino, las organizaciones internacionales, otras instituciones estatales del país de origen, autoridades de otros países de origen con situaciones similares, así como la de los países de tránsito y destino.

De esa manera, entra la necesidad de aplicar los preceptos de la nueva gerencia pública en materia de protección, adecuándola al caso concreto para determinar el tipo de reforma que se necesita, pero no de forma simplista concibiéndola como un conjunto de medios de personal y material para el cumplimiento de una función, sino también como la forma de moldear el comportamiento de la administración a través de la estructura organizativa que se le asigne. Es por tanto necesario la reformulación de la administración pública bajo los principios de la

nueva gestión pública de reestructuración, reingeniería, reinención, realineación y reconceptualización, no limitándose a reformas basadas solamente en valores de gestión privada como lo son la economía, eficacia y eficiencia, sino a aquellas más profundas que se orienten a fortalecer las instituciones para mejorar la calidad de los servicios brindados.

Así, el cambio efectivo de la organización administrativa para la mejora de la protección consular no puede restringirse al tema en sí, pues debe ser un cambio orientado a la reorganización de los consulados, sus contrapartes en sede, la reformulación de los procedimientos que aplican, la gestión de recursos de forma responsable, la implementación de herramientas y programas complementarios necesarios para el buen cumplimiento de las funciones y contar con el adecuado recurso humano, que también debe ser manejado de forma responsable y debidamente capacitado.

Es de especial mención que el manejo del personal no se restringe a la cantidad, sino también a la calidad a través del buen manejo del recurso humano, garantizando sus derechos laborales, cuidando aspectos de su seguridad y salud, normando lo referente a la carrera de estos funcionarios y creando la estructura adecuada para su formación integral.

Por otra parte, se destaca la importancia del uso de los avances informáticos como una herramienta útil para la formación de los funcionarios, la obtención de datos para insumo de las políticas y la mejora en los tiempos de coordinación y ejecución de la gestión de protección, dando un salto de calidad a lo que se conoce como el gobierno móvil sin restringirse a lo que se conoce como el gobierno electrónico, advirtiendo que sus limitantes son también dictadas por los potenciales riesgos de seguridad que traen consigo. Igualmente, es importante la implementación de los programas de fondo de repatriación y de asistencia legal que son complementos necesarios transversales en una serie de gestiones para brindar un servicio de calidad, dada la situación de los migrantes del triángulo del norte en EE.UU. y México.

Se hizo un repaso por las mejores prácticas conocidas en materia de protección consular. En primer lugar, la revisión de las recomendaciones de la OIM para ser aplicadas por los países de origen, por los países de tránsito y destino de forma conjunta y el papel de las organizaciones internacionales en el tema; pero debido al carácter general de las recomendaciones, también se han advertido consideraciones a ser tomadas en cuenta al aplicarlas en el caso de los países del triángulo norte.

Por otro lado, se destacó el exitoso modelo de protección consular mexicano en EE.UU., que es un insumo importante a ser tomado en cuenta, debido a que además de su éxito, las características de la situación de los migrantes mexicanos en EE.UU. son muy similares a las de los migrantes del triángulo norte en dicho país, por lo que su adecuación puede ser implementada de forma sencilla e inclusive muchos de sus elementos son rescatables para ser aplicados en el mismo territorio mexicano.

Además, se comparó el modelo de integración consular en materia de protección de la UE con el modelo centroamericano, donde se destacan las virtudes y lecciones aprendidas del primero para ser tomadas en cuenta en la mejora del caso centroamericano, donde se sugiere profundizar en los factores de homologación de conceptos y de coordinación de trabajo,

puesto que el potencial de cobertura en materia de protección consular representa una mejora en el servicio que puede ser brindado. Sin embargo, el primer paso debe ser la puesta en marcha del modelo ya existente.

Adicionalmente, se rescataron las mejores prácticas de los mismos países del triángulo norte que pasan por programas de fondos de repatriaciones de personas vulnerables, asistencia legal, mecanismos innovadores de búsqueda de desaparecidos, implementación de un sistema informático para registro y seguimiento de casos, un centro de recepción de llamadas, la actualización y homologación del marco jurídico y espacios de inclusión intergubernamentales y de otros sectores de la sociedad.

De esa forma, implementando cambios significativos en la administración pública y las mejores prácticas identificadas, es que los países del triángulo norte lograrán hacer una política de protección consular eficaz, eficiente e innovadora que responda de forma integral a las necesidades de sus migrantes en México y EE.UU., y que les garantice de forma efectiva su derecho a recibir protección consular.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El objetivo de la investigación ha sido dar a conocer las mejores prácticas y medidas que las cancillerías y sus redes consulares de los países del triángulo norte deben implementar para brindar una protección consular efectiva a sus ciudadanos, ante el escenario adverso que estos enfrentan en México y EE.UU., y cómo éstas medidas deben implementarse para satisfacer la demanda de esos migrantes.

Para ello, se hizo necesario dedicar espacios dentro de la investigación a tres temas centrales: el primero, respecto a la identificación de los retos en materia de protección consular que afrontan estas redes consulares en México y EE.UU. ante el escenario adverso que sus migrantes enfrentan en esos países. El segundo, un análisis sobre cómo los países del triángulo norte han manejado la necesidad y la obligación de brindar protección consular a sus nacionales, así como sobre la efectividad de las medidas que han implementado para ello. El último, sobre el establecimiento de las mejores prácticas que las redes consulares de los países del triángulo norte deben implementar para garantizar el derecho de sus nacionales a una protección consular eficaz, efectiva e innovadora. De esa forma, se logró identificar la problemática, hacer un análisis de las medidas que se han implementado para resolverla y la exploración de nuevas medidas para proveer soluciones.

Para dar a conocer la magnitud del reto de estos países en materia de protección consular, se partió de las realidades específicas que tienen que afrontar las redes consulares de los países del triángulo norte. La lectura de dichas realidades se logró mediante el análisis de las características del fenómeno migratorio, las dificultades que afrontan los migrantes en México y EE.UU., donde su afluencia es más significativa, e identificando y describiendo los factores que generan ese escenario hostil.

A raíz de esas valoraciones, los hallazgos encontrados se refieren a que el fenómeno migratorio se caracteriza por tener un flujo sur-norte de gran escala en cuanto a la cantidad de migrantes y el constante ciclo en que esto sucede, y que el mismo está compuesto por migrantes que en su mayoría tienen un bajo nivel educativo, propensos a estar bajo la línea de pobreza y a ser sujetos de marginación, discriminación y clandestinidad, lo cual los vuelve en una población vulnerable tanto en el país de tránsito como en el de destino.

Además, se logró identificar los factores que vuelven hostil al entorno de estos migrantes. En primer lugar, describiendo las políticas de seguridad y migratorias de México y EE.UU., que son construidas e implementadas por un conjunto heterogéneo de instituciones que interactúan entre sí, algunas veces de forma armoniosa y otras con preceptos encontrados. Tanto a nivel doméstico como internacional, dichas políticas afectan gravemente a los migrantes en diferentes ámbitos, puesto que en muchas de esas políticas pueden encontrarse fuertes elementos de criminalización, discriminación e injusticia; contrarios a la garantía de deberían brindar de su derecho a la seguridad humana.

Adicionalmente, se identificaron otro actor y otros factores que afectan a los migrantes, los cuales se han desarrollados en gran parte por las condiciones generadas por las mismas políticas de México y EE.UU., ya que indirectamente han trazado las rutas migratorias. Principalmente, se reconoce como otro actor importante al crimen organizado, que aprovecha la condición vulnerable de estos migrantes para perjudicarlos y lucrarse de ellos, reduciéndolos a mercancías. Entre los factores importantes se encuentran los peligros de los

inadecuados medios de transporte y condiciones extremas del territorio y medio ambiente que la mayoría deben utilizar en su ruta hacia EE.UU. Asimismo, el factor de las carencias y desventajas que afrontan los migrantes en su vida cotidiana en el país de destino, que deviene del impacto de acomodarse a un ambiente radicalmente nuevo con otro idioma, otra cultura y las pocas oportunidades que éste les brinda para desarrollarse plenamente.

Dadas dichas condiciones, se concluyó que los retos de brindar protección consular son especialmente altos en relación a otros países cuyos migrantes no se ven ante tales circunstancias, por lo cual, la protección consular debe ser un tema central en la política exterior de los países del triángulo norte, cuya obligación es garantizar ese derecho a sus ciudadanos.

En razón de ello, fue necesario realizar un análisis sobre las prácticas en materia de protección consular de los países del triángulo norte implementadas en México y EE.UU. a favor de sus migrantes, así como hacer valoraciones sobre su efectividad. A pesar de las limitantes de no haber contado con toda la información requerida para hacer una lectura integral, los elementos que se pusieron a la luz pintaron el escenario en términos generales del actuar de estos países y la capacidad que han desarrollado en materia de protección consular; lo cual pasó por abordar elementos respecto al marco jurídico internacional y nacional, las políticas, la capacidad existente en cuanto a la estructura organizativa, la planificación, las herramientas, procedimientos y programas desarrollados, la capacidad de factores físicos, financieros y de personal que utilizan para dicho fin.

Tras el análisis, se pudo dar a conocer que la cooperación entre las respectivas cancillerías de estos países es ínfima y poco conocen del trabajo que cada una realiza, desaprovechando el potencial de una alianza para tratar un problema común. No obstante, coinciden en varias medidas, pero las acciones difieren unas de otras de forma cuantitativa y cualitativa.

Con respecto a los marcos jurídicos, a nivel internacional es común, pero sus leyes internas difieren, aunque en cada caso contienen elementos rescatables. Sin embargo, en sentido general estas leyes internas carecen de armonía y necesitan ser actualizadas y sometidas a un proceso de reforma y de aseguramiento de su efectiva implementación, proceso ya iniciado por Honduras. Por otra parte, la evolución y el contenido de las políticas, a pesar de contener algunos elementos positivos, han carecido de profundidad. Adicionalmente, los tres países han creado instancias concertadoras de políticas migratorias de carácter intergubernamental e intersectorial, pero su impacto aún no llega a tener mayor relevancia en el tema de protección consular por el modo en que se han concebido y porque son muy recientes.

Los planes implementados en materia de protección consular corren una suerte similar a la de las políticas, al no lograr profundizar adecuadamente en el tema. A esto se une un escueto desarrollo en herramientas informáticas y procedimentales, las cuales existen en alguna medida, pero con carencias importantes. Al referirse a los programas complementarios de apoyo, en general solo aquellos referentes a fondos de repatriación de migrantes vulnerables, desarrollados por Guatemala y Honduras, pueden considerarse aceptables; y en cuanto a los programas de asesoría legal, han sido deficientes o nulos (en el caso hondureño), y las experiencias positivas en el tema no tuvieron continuidad.

Al analizar la inversión en estructura, económica y recurso humano que se ha hecho en el tema de protección, ésta ha sido insuficiente, ya que no es proporcional a la magnitud de la demanda. Las instancias responsables de la coordinación de la protección consular en las sedes de las cancillerías han adoptado diferentes modalidades, que presentan sus propios problemas estructurales internos y en ninguno de los casos han llegado a tener una jerarquía de dirección general dentro de la institución que concuerde con el esfuerzo que deben dedicar al tema. El tamaño y distribución de las redes consulares también parece inadecuado, siendo la más amplia la salvadoreña, seguida por la guatemalteca y la hondureña. Tanto los consulados como las instancias en sede carecen del personal adecuado para dar abasto a la demanda, al tiempo que la profesionalización y capacitación del mismo son temas descuidados por estas instituciones.

A excepción de los recursos invertidos en programas de fondos de repatriación de Honduras y Guatemala, los recursos financieros invertidos en el tema de protección y el fortalecimiento de la institucionalidad encargada de la misma son insuficientes y, en algunos casos existen problemas del manejo de la distribución. Dichos problemas no están vinculados a la falta de recursos, sino a la falta de voluntad, ya que tras el análisis de las cifras de ingresos y egresos de dichas instancias, se concluyó que las redes consulares en su conjunto son autofinanciables.

A partir de los elementos anteriores, se infiere que los países del triángulo norte aún se encuentran construyendo la estructura adecuada para garantizar el derecho de protección consular a sus nacionales, pero debido a la magnitud del problema y su constante aumento, es necesario que aceleren dicho proceso, mejorando y fortaleciendo el andamiaje estatal para asegurar el pleno goce del derecho de protección consular de sus nacionales en el exterior.

Después de la revisión de la problemática y la reacción de los países del triángulo norte frente a ella, se establecieron los cambios estructurales y las medidas que pueden implementar para garantizar de forma integral los derechos de sus migrantes. Esto se logró a través del análisis de las nuevas teorías en gerencia pública, así como de la valoración de otros elementos teóricos aplicados a la administración pública. También se trazaron a grandes rasgos los cambios necesarios para la mejora de la protección consular y se identificaron las mejores prácticas alrededor del mundo en la materia.

Se parte de que en el caso de estos países, dadas sus características, la protección consular debe constituir un eje central en su política exterior, ya que tienen la mayor responsabilidad de garantizar los derechos de sus migrantes en su calidad de países de origen. Esto pasa por una reforma más profunda que la modificación de las meras prácticas consulares, por lo que abarca toda la institucionalidad que orbita alrededor del tema consular, especialmente el de protección. Lo anterior, debido a que la institución consular solo es la parte gestora del andamiaje estatal involucrado, aunque su importancia recae en la priorización del rol consular dentro de las acciones consulares y diplomáticas que se complementan en el deber de proteger.

Así, el cambio debe iniciarse por la manera en que se formulan las políticas públicas, que deben adoptar un enfoque de realismo crítico, donde estas surjan del análisis de la realidad y no de preceptos preconcebidos de quienes la formulan, desideologizando la realidad para no naturalizar fenómenos ajenos a ella. La manera en que se logra ese objetivo es identificando

un problema y abordarlo con soluciones prácticas y ejecutables, partiendo de la construcción de éstas desde lo específico a lo general, con los insumos de los actores claves principales, que son los migrantes y los funcionarios, quienes tienen a su cargo la función de protección y, de manera complementaria, con los insumos que otros actores puedan aportar. Adicionalmente, el seguimiento de las políticas debe ser cualitativo, no solo verificando el mero cumplimiento de las metas, sino también su impacto pues, al final, el buen funcionamiento de las mismas solo puede comprobarse poniéndolas en práctica.

Ese proceso incluye la necesidad de implementar en materia de protección los conceptos de la nueva gerencia pública en su sentido más amplio, adecuándola al caso concreto de cada país para moldear el comportamiento de la administración a través de la estructura organizativa que se le asigne. Bajo los principios de la nueva gestión pública de reestructuración, reingeniería, reinención, realineación y reconceptualización, tomando en cuenta también la economía, la eficacia y la eficiencia, pero no limitándose a ellas, es que el cambio debe necesariamente tocar todos los aspectos referentes a los factores que influyen en la gestión administrativa y no limitarse a la institución consular.

Entonces, es necesaria la adecuada reorganización estructural de los consulados y sus contrapartes en sede, la reformulación de los procedimientos, la gestión de recursos humanos y financieros de forma responsable y la implementación de herramientas, especialmente las informáticas, y de programas complementarios necesarios para el buen cumplimiento de las funciones.

El otro componente para la mejora de la protección consular es la identificación de las mejores prácticas conocidas alrededor del mundo, para poder incorporarlas como acciones en sus políticas. En dicho sentido, se expusieron las planteadas por la OIM, el modelo de protección consular mexicano en EE.UU., la comparación del modelo de integración consular en materia de protección de la UE con el modelo centroamericano, y se rescataron las mejores prácticas de los mismos países del triángulo norte. Por lo que sus aspectos más positivos y lecciones aprendidas deben ser implementados y adecuados a las políticas en materia de protección consular de los países del triángulo norte, para responder de forma integral a las necesidades de sus migrantes en EE.UU. y México de una manera eficaz, eficiente e innovadora.

En conclusión, para que los países del triángulo norte cumplan de forma plena con su obligación de brindar protección consular en México y EE.UU., debido al escenario hostil que los migrantes enfrentan en dichos países y que, en consecuencia, propicia que sus nacionales se encuentren frecuentemente en condiciones de vulnerabilidad, es necesario que se realicen transformaciones profundas que vayan más allá de las buenas prácticas consulares, mediante la realización de las reformas adecuadas en materia de protección y de la misma estructura de la Cancillería. Dichas reformas deben tener en el centro a la persona humana, lo cual pasa por la construcción de políticas bajo el enfoque del realismo crítico, en el que se estudie la problemática de sus migrantes y se analice las medidas que han tomado, descartando las que han sido infructuosas, retomando las que fueron exitosas e incluyendo las mejoras prácticas conocidas en la materia, adecuándolas a sus propias realidades bajo un sistema que permita evaluar su impacto en aras de contar con un mecanismo de mejora continua. Todo eso apoyado bajo la lógica de la nueva gestión pública con el objeto de construir un andamiaje

institucional que procure la economía, la eficiencia, la eficacia, la mejora en la calidad y cree una cultura institucional de responsabilidad social hacia sus migrantes en territorio norteamericano, teniendo como base la garantía de su derecho a la protección consular efectiva para que gocen del pleno derecho a la seguridad humana.

En ese sentido, se recomienda a los países del triángulo norte implementar en su política exterior acciones diplomáticas y consulares en función de la mejora de las condiciones de sus migrantes en México y EE.UU., tanto frente a los gobiernos de esos países como con la sociedad civil y sus diásporas, aprovechando todos los espacios diplomáticos que se generen; donde se priorice como eje central de esos esfuerzos el rol consular en su dimensión de gestor de la protección consular, debido a que son las acciones que tienen mayor impacto y sobre las cuales tienen pleno control.

La reformulación de sus políticas y planes operativos deben construirse con el aporte de todos los actores involucrados, especialmente los migrantes y los funcionarios gestores de protección, aprovechando también los espacios intergubernamentales e intersectoriales que ya han creado. Dichas políticas y planes deben contar con sistemas de evaluación que permitan determinar el impacto de las medidas aplicadas. En ese sentido, se hacen las siguientes sugerencias para ser tomadas en cuenta en la formulación de las mismas:

En cuanto a la reorganización de las estructuras de las cancillerías, tanto en sede como en el servicio exterior, tomando en cuenta el modelo mexicano, deben elevar las instancias en sede a direcciones generales y procurar secciones en los consulados dedicadas al tema de protección consular. Las primeras deben organizarse internamente en áreas específicas para protección y asistencia, así como garantizar áreas que se encarguen de aspectos administrativos y cualquier otro tema compatible con la temática, como la reinserción de migrantes, así como abrir sucursales o apoyarse en las ya existentes para brindar servicios al interior de los países. En los consulados deberá ponderarse, según la demanda, en cuáles deben montarse secciones dedicadas al tema, dónde es suficiente delegar a una persona para dicho fin y dónde solo es necesario delegarle esas funciones a una persona dentro de las que ya ejerce, y seguir un esquema estructural similar al de las sedes. También se debe determinar, según la demanda, la apertura, cierre o traslados de las oficinas consulares dentro del país de tránsito y destino.

Por otra parte, deben elaborar manuales de procedimientos donde se definan claramente las tipologías de los casos de protección y asistencia, las funciones de los gestores tanto en sede como en el servicio exterior, los alcances y limitantes de sus acciones, procurando que su nivel de complejidad no hagan inaplicables dichos documentos. Tales manuales deben ser adecuados a cada país y contruidos con los aportes de los funcionarios involucrados en la temática con base a su experiencia en el campo.

Asimismo, deben implementar y fortalecer las alianzas con la sociedad civil, organizaciones internacionales y autoridades de los Estados receptores con un adecuado sistema de seguimiento, evaluando la conveniencia de dichos apoyos en beneficio de sus migrantes. Simultáneamente, deben implementar programas propios complementarios a la gestión consular, como lo son los fondos de repatriaciones, asesoría legal, mecanismos de localización de desaparecidos y reconocimientos de fallecidos, además de las campañas

informativas, en los que se garantice su impacto positivo con la asignación de los recursos adecuados y el buen manejo de dichos programas.

A la par, debe también crearse la infraestructura informática adecuada para la agilización de las comunicaciones y las coordinaciones entre las instancias de la cancillería y otros actores involucrados en el tema, mejorando del mismo modo el acceso a los ciudadanos con el objetivo de optimizar la eficacia, la eficiencia y la calidad de la gestión. Debe tomarse en cuenta que esas herramientas también brindan la oportunidad de recoger y sistematizar datos de forma rápida, que sirven para contar con elementos en los que se apoya la toma de decisiones en todo nivel de la gestión pública.

De igual forma, los países del triángulo norte deben fortalecer tanto el presupuesto como el personal en dichas instancias para garantizar la mayor cobertura de los servicios consulares, especialmente el deber de protección. La política presupuestaria debe asegurar, como mínimo, que los ingresos generados en servicios consulares y cualquier otro fondo relacionado al tema proveniente de otros Estados u organizaciones sean invertidos en el funcionamiento del servicio exterior y las instancias en sede; de ser necesario deben contemplar la posibilidad de incrementos moderados al costo de los servicios consulares remunerados en relación a la necesidad de fortalecimiento que exista. En cuanto al personal, debe garantizarse la cantidad y distribución adecuada e implementar un sistema universal de formación apropiado en las cancillerías, que incluya un componente de formación consular en todas sus áreas, cuyo sistema de evaluación esté vinculado a la toma de posesión de los cargos y los ascensos; así como la implementación de un programa de cursos continuos de capacitación donde se compartan casos prácticos. También es necesaria la buena gestión del recurso humano que garantice los derechos laborales, la seguridad y la promoción de los funcionarios en sus carreras.

Paralelamente, las respectivas cancillerías deben trabajar en la implementación de la integración consular, basándose en el modelo vigente, en razón de la conveniencia de la aplicabilidad de las distintas modalidades que contempla. El trabajo debe realizarse según las circunscripciones consulares existentes en cada país y abordando las dificultades de aplicabilidad que el modelo europeo ha puesto a la luz, para garantizar la mayor cobertura con el menor uso de recursos posible.

Finalmente, deben reformar el marco jurídico interno adecuándolo a las nociones actuales en la materia, asegurando la continuidad de las reformas realizadas en las estructuras de las cancillerías y la implementación de los programas por medio del aseguramiento del financiamiento y el establecimiento claro de las directrices de dichas estructuras, armonizando los diferentes cuerpos legales en la materia.

LISTA DE REFERENCIA

Bibliografía básica consulta:

AILA. (2013). *Border Security: Moving Beyond the Past Benchmarks*. Washington D.C.: American Immigration Lawyers Association.

Amnistía Internacional. (2010). *Victimas Invisibles Migrantes en Movimiento en México*. Londres: Amnistía Internacional.

Arriaga, V. (2013). *Seminario Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo “La Movilidad Laboral en Iberoamérica”*. Ginebra: Misión Permanente de Honduras ante las Naciones Unidas y otros Organismos Internacionales Ginebra Suiza.

Barnes, J. (2011). Hacia una teoría contemporánea de la organización administrativa. Una nota introductoria. En J. Rodrigue, J. Jaime, M. Sendín, H. Mejía, & M. Cardoza, *Retos de la organización administrativa contemporánea* (págs. 471-513). San Salvador: Corte Suprema de Justicia Sección de Publicaciones .

Batalova, J., & Stoney, S. (2002-2014). *Migration Information Source, Central American Immigrants in the United States*. Recuperado el 22 de enero de 2014, de Migration Policy Institute: <http://www.migrationinformation.org/USFocus/display.cfm?ID=938#4>

Benítez, R. (2013). Crimen organizado: fenómeno transnacional, evolución en México. (C. Castillo, Ed.) *Bien Comun* (215), 8, 9.

Blanco, A. (1998). *Introducción en Amalio Blanco (Ed.), Psicología de la Liberación*. Madrid: trota.

Brick K., C. A. (2011). *Mexican and Central American Immigrants in the United States*. Washington D.C.: Migration Policy Institute.

Brumat, L. (2011). La vulnerabilidad de los inmigrantes como sujetos de Derechos Humanos: un análisis de la SB 1070 del Estado de Arizona. *Revista Agora* , 4.

Buchenau, J. (2001). Small numbers, great impact: Mexico and its immigrants,. *Journal of American Ethnic History* , 43.

Buzan, B., Waever, O., & Wilde, J. d. (1998). *Security, a New Framework for Analysis*. Londres: Lynne Rienner Publishers.

Caballeros, H. (2012). *Marco General Política de la Exterior de Guatemala*. Ciudad de Guatemala: Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala.

Casillas, R. (2008). Las Rutas de los centroamericanos por México, un ejercicio de Caracterización, Actores Principales y Complejidades. *Migración y Desarrollo* , 167.

Cassagne, J. (2011). Algunas cuestiones que plantea la administración instrumental: el régimen jurídico de la empresa pública. En J. Rodrigue, J. Jaime, M. Sendín, H. Mejía, & M. Cardoza, *Retos de la Organización administrativa contemporánea* (págs. 5-30). San Salvador: Corte Suprema de Justicia Sección de Publicaciones.

Chávez, A., & Landa, A. (31 de mayo de 2012). *Migrantes en su paso por México: nuevas problemáticas, rutas, estrategias y redes*. Recuperado el 20 de marzo de 2014, de XI Reunión Nacional de Investigación Geográfica en México SOMEDE: <http://www.somede.org/xireunion/ponencias/Migracion%20internacional/147Pon%20Ana%20Ma%20Chavez-Antonio%20Landa.pdf>

Delgadillo, A., & Rojas, C. (2011). *Informe sobre la situación general de los derechos de los migrantes y sus familias*. Recuperado el 30 de enero de 2014, de Fundar: <http://fundar.org.mx/mexico/pdf/informemigranteok.pdf>

Drug Policy Alliance. (2014). *A Brief History of the Drug War*. Recuperado el 22 de enero de 2014, de Drug Policy Alliance: <http://www.drugpolicy.org/new-solutions-drug-policy/brief-history-drug-war>

Friedman, R. (2012). Defining U.S. National Security Strategy. *The National Strategy Forum Review*, 1-4.

Friedman, R. (2009). The American Ethos and the National Security Strategy. *The National Strategy Forum Review*, 1-4.

Gebara, M. F. (21 de junio de 2008). *La securitización y los derechos humanos de los migrantes*. Recuperado el 26 de enero de 2014, de La Gente Radio la Primerísima: <http://www.radiolaprimerisima.com/noticias/32014/la-securitizacion-y-los-derechos-humanos-de-los-migrantes->

González-Murphy, L., & Koslowski, R. (marzo de 2011). *Entendiendo el cambio a las leyes de inmigración de México*. Recuperado el 14 de febrero de 2014, de Wilson Center Mexico Institute: <http://wilsoncenter.org/publication/entendiendo-el-cambio-las-leyes-de-inmigraci243n-de-mexico>

Grayson, G. (junio de 2002). *Mexico's Forgotten Southern Border: Does Mexico practice at home what it preaches abroad?* Recuperado el 22 de febrero de 2014, de Center for Immigration Studies: <http://www.cis.org/MexicoSouthernBorder-Policy>

Human Rights Watch. (2014). *Human Rights Watch World Report 2014 Mexico*. Recuperado el 14 de mayo de 2014, de Human Rights Watch: <http://www.hrw.org/world-report/2014/country-chapters/mexico?page=1>

Human Rights Watch. (2014). *Human Rights Watch World Report 2014 United States*. Recuperado el 14 de mayo de 2014, de Human Rights Watch: <http://www.hrw.org/world-report/2014/country-chapters/united-states?page=1>

INM. (2005). *propuesta de la Política migratoria Integral en la Frontera Sur de México*. Ciudad de México: Instituto Nacional de Migración.

Institute for Quality and Efficiency in Health Care. (17 de agosto de 2013). *National Library of Medicine*. Recuperado el 1 de agosto de 2014, de Pub Med Health: <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmedhealth/PMH0050545/>

Jain, B., Shahani, A., & Kateel, S. (2010). *Deportation 101 A Community Resource on Anti-Deportation Education and Organizing*. Washington D.C.: Detention Watch Network, Families for Freedom, Immigrant Defense Project, and National Immigration Project of the National Lawyers Guild.

Jimenez, M. (1 de octubre de 2009). *Humanitarian Crisis: Migrant Deaths at the U.S. – Mexico Border*. Recuperado el 20 de abril de 2014, de UCLA American Civil Liberties Union: <https://www.aclu.org/files/pdfs/immigrants/humanitariancrisisreport.pdf>

Koslowski, R. (2011). *The Evolution of Border Controls as a Mechanism*. Washington D.C.: Migration Policy Institute.

Lake Snell Perry Mermin/Decision Research. (2006). *Living in America: Challenges Facing New Immigrants and refugees*. Recuperado el 22 de abril de 2014, de Robert Wood Johnson Foundation: <http://research.policyarchive.org/21623.pdf>

López, A. (2002). *La Nueva Gestión Pública: Algunas Precisiones para su Abordaje Conceptual*. Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública.

Manaut, R. B. (2011). *Migración y seguridad: nuevo desafío en México*. Mexico D.F.: Ediciones de Lirio.

Merke, F., & Calle, F. (2004). La Estrategia de la Seguridad Nacional de Estados Unidos en la Era Unipolar. *Agenda Internacional* , 124-137.

Nellis, A. (2013). *Life goes on: The historic rise of in life sentences in America*. Washington D.C.: The sentencing Project, research and advocacy for reform.

Nieves, E. (6 de agosto de 2002). Illegal Immigrant Death Rate Rises Sharply in Barren Areas. Nueva York, Nueva York, EE.UU.

Nye, J., & Keohane, R. (1971). Transnational Relations and World Politics: An Introduction. *International Organization* , 25 (3), 329-349.

OEA. (2013). *El Problema de las Drogas en las Américas*. Washington D.C.: OEA.

OECD. (1995). *Governance in Transition: Public Management in OECD Countries*. París: OECD Publishing.

OECD. (2011). *M-Government Mobile Technologies for Responsive Governments and Connected Societies*. París: OECD Publishing .

OIM. (2006). *Glosario sobre Migración*. Ginebra: Organización Internacional para las Migraciones.

OIM. (2010). *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2010, El Futuro de la Migración: Creación de Capacidades para el Cambio*. Ginebra: Organización Internacional para las Migraciones.

OIM. (2011). *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2011, Comunicar Eficazmente sobre la Migración*. Ginebra: Organización Internacional para las Migraciones.

OIM. (2013). *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2013, el Bienestar de los Migrantes y el Desarrollo*. Ginebra: Organización Internacional para las Migraciones.

OIM. (2007). *International Migration Law, Developing Paradigms and Key Challenges*. The Hague, Reino de los Países Bajos: T.M.C. Asser Press.

OIM. (2013). *International Migration, Health and Human Rights*. Ginebra: Organización Internacional para las Migraciones.

ONU. (2005). *Resolución 60/1 de la Asamblea General del documento final de la Cumbre Mundial 2005*. Nueva York: ONU.

ONUDD. (2011). *Estudio Global sobre el Homicidio*. Viena: ONUDD.

Orellana, A. (2008). *Dialogo Internacional sobre la Migración Encauzar la Migración de Retorno*. Recuperado el 27 de junio de 2014, de [www.iom.int: https://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/microsites/IDM/workshops/managing_return_migration_042108/presentations_speeches/dialogo_internacional_esp.pdf](https://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/microsites/IDM/workshops/managing_return_migration_042108/presentations_speeches/dialogo_internacional_esp.pdf)

PNUD. (2009). *Informe sobre Desarrollo Humano 2009 Superando barreras: Movilidad y desarrollo humanos*. Nueva York: Grupo Mundi-Prensa.

Pollit, C., & Bouckaert, G. (2000). *Public managemetn reform: a comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press.

Rana, K. (2011). *21st Century Diplomacy: A Practitioner's Guide*. Londres, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte: The Continuum International Publishing Group.

Reyes, J. (2012). Políticas de Migración en Estados Unidos. En S. Maria Salvadora Ortiz, *Europa y las Américas ¿Por Fin, Un triangulo Atlantico?* (págs. 109-118). Cuacos de Yuste: Fundación Academia Europea de Yuste.

Terrazas, A. (enero de 2011). *Migration Information Source, Inmigrantes Centroamericanos en los Estados Unidos*. Recuperado el 22 de enero de 2014, de Migration Policy Institute: <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=824>

Sandoval, J. (2000). Militarización, Seguridad Nacional y Seguridad Pública en México. *Espiral*, VI (18), 213-214.

Santamaría, G. (2013). *La Diáspora Criminal: La difusión transnacional del crimen organizado y cómo contener su expansión*. Washington D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars.

Vanhée, R., & Franco, V. (2011). *Guía de buenas prácticas para la asistencia y protección a personas migrantes víctimas de secuestro en México: una perspectiva de coordinación interinstitucional*. Ciudad de México: OIM.

Waller, J. (13 de enero de 2009). *Mexico's Glass House*. Recuperado el 27 de 1 de 2014, de Center for Security Policy: <http://www.centerforsecuritypolicy.org/2009/01/13/mexicos-glass-house-2/>

Warren, M. (11 de abril de 2014). *Foreign Nationals and the Death Penalty in the US*. Recuperado el 15 de mayo de 2014, de Death Penalty Information Center: http://www.deathpenaltyinfo.org/foreign-nationals-and-death-penalty-us#Dual_nationality

Wolf, S., Aguilar, G., Bravo, A., Román, A., & Monjaraz, M. (2013). *Diagnóstico del Instituto Nacional de Migración, Hacia un Sistema de Rendición de Cuentas en pro de los Derechos de las Personas Migrantes en México*. Ciudad de México: Insyde A.C.

Bibliografía referencial de apoyo:

Alianza Republicana Nacionalista ARENA. (2004). *País seguro: Plan de gobierno 2004-2009*. San Salvador: Alianza Republicana Nacionalista (ARENA).

Arámbula, A. (2008). *Protección Consular a los Mexicanos en el Exterior*. México D.F. : Centro de Documentación, Información y Análisis de Camara de Diputados de México.

Beck, A. (2013). *PREA Data Collection Activities, 2013*. Washington D.C.: The Bureau of Justice Statistics.

Biblioteca del Congreso de EE.UU. (17 de marzo de 2003). *Bill Summary & Status*. Recuperado el 16 de junio de 2014, de The Library of Congress Thomas: <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d108:HR01300:@@L&summ2=m&>

Caso LaGrand Alemania contra EE.UU., 104 (CIJ 27 de Junio de 2001).

CDHDF. (21 de agosto de 2012). *Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*. Recuperado el 23 de febrero de 2014, de Boletín 305/2012 Conmemora CDHDF el Segundo

aniversario de la masacre de 72 migrantes centroamericanos en San Fernando, Tamaulipas: <http://www.cd hdf.org.mx/index.php/boletines/2574-boletin-3052012>

Centro nacional de estudios geopolíticos. (2010). *Resumen del contenido del decreto 286-2009 sobre la ley para el establecimiento de una visión de país y la adopción de un plan de nación para Honduras*. Tegucigalpa: Secretaría de Relaciones Exteriores de Honduras.

CIDH. (1 de octubre de 1999). El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal. San José, Costa Rica.

Comisión Europea. (2011). *Documento de Trabajo de los Servicios de la Comisión, Resumen de la Evaluación de Impacto que Acompaña al Documento Propuesta de Directiva del Consejo Relativa a la Protección Consular en el Extranjero de los Ciudadanos de la Unión*. Bruselas: Unión Europea.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (2011). *Informe especial sobre secuestro de Migrantes en México*. Ciudad de México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Conamigua (Dirección). (2013). *Conamigua* [Película].

CONMIGRANTES. (2013). *Plan estrategico 2013-2018*. San Salvador: CONMIGRANTES.

Death Penalty Information Center. (6 de mayo de 2014). *Execution by year since 1976*. Recuperado el 14 de mayo de 2014, de Death Penalty Information Center: <http://www.deathpenaltyinfo.org/executions-year>

Departamento de Seguridad Interior EE.UU. (2013). *Yearbook of Immigration Statistics*. Recuperado el 22 de enero de 2014, de Department of Homeland Security: <http://www.dhs.gov/yearbook-immigration-statistics>

Drug Policy Alliance. (15 de enero de 2014). *Washington D.C. Takes Major Step Toward Ending Marijuana Possession Arrests*. Recuperado el 23 de enero de 2014, de Drug Policy Alliance: <http://www.drugpolicy.org/news/2014/01/washington-dc-takes-major-step-toward-ending-marijuana-possession-arrests-0>

El Heraldo. (13 de enero de 2014). *“Se tiran la pelota” por Ley del Migrante*. Recuperado el 18 de junio de 2014, de Elheraldo.hn: <http://www.elheraldo.hn/csp/mediapool/sites/ElHeraldo/Pais/story.csp?cid=702255&sid=299&fid=214>

España, M. (18 de agosto de 2011). *Conamigua denuncia a asesores migrantes por conflicto de intereses*. Recuperado el 17 de junio de 2014, de La hora: <http://www.lahora.com.gt/index.php/nacional/guatemala/actualidad/141705-conamigua-denuncia-a-asesores-migrantes-por-conflicto-de-intereses>

Flores, X. (11 de octubre de 2012). *Los logros de Felipe Calderón contra el crimen organizado en México: resumen*. Recuperado el 22 de febrero de 2014, de International Business Times: <http://mx.ibtimes.com/articles/28505/20121011/calderon-lucha-narcotrafico-muertes-arrestos-libertad.htm>

García, A. (9 de mayo de 2014). *Desaparecen 3 mil migrantes en cuatro años*. Recuperado el 11 de mayo de 2014, de El Universal: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2014/migracion-desaparecen-migrantes-cuatro--1009347.html>

Gobierno de El Salvador. (2010). *Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014*. San Salvador: Gobierno de El Salvador.

Hofer M., R. N. (2012). *Estimates of the Unauthorized Immigrant Population Residing in the United States: January 2011*. Washington D.C.: DHS Office of Immigration Statistics.

IEESFORD. (2014). www.ieesford.edu. Recuperado el 20 de julio de 2014, de Programa de Inducción: <http://www.ieesford.edu/sv/index.php/novedades/2014-04-04-15-31-39>

Instituto Nacional de Migración. (10 de Abril de 2014). *Grupos Beta del INM*. Recuperado el 22 de Abril de 2014, de Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Migración: http://www.inm.gob.mx/index.php/page/Grupo_Beta

Laprensa . (25 de mayo de 2011). *Amenazan a cónsul de Honduras en México* . San Pedro Sula, Honduras.

Laradiodekiki's (Dirección). (2012). *CONAMIGUA: Edyn Fernandez - Providence RI [Película]*.

Larios, B. (2008). Informe inicial de El Salvador. *Comité de Derechos de los Trabajadores Migrantes 9º Período de Sesiones en Ginebra*. Ginebra.

Maldonado, E. (2010). *Marco General y Descripción de Acciones del Estado de Guatemala en Materia Migratoria*. Ciudad de Guatemala: CONAMIGUA.

Martínez, O. (27 de abril de 2009). *La bestia de los migrantes*. Recuperado el 22 de abril de 2014, de www.elfaro.net: <http://www.elfaro.net/templates/elfaro/migracion/default.php?nota=noticias026>

Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador . (16 de octubre de 2010). El Salvador inaugura edificio consular integrado en Tapachula . San Salvador , San Salvador, El Salvador .

Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador. (27 de enero de 2011). Guatemala y El Salvador abrirán nuevos consulados integrados en México y Estados Unidos . San Salvador, San Salvador, El Salvador.

Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador. (2013). *Manual de Asistencia Legal y Protección de Derechos Humanos para Salvadoreños en los Estados Unidos de América*. San Salvador: Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador.

Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador. (2009). *Memoria de labores 2008-2009*. San Salvador: Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador.

Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador. (2012). *Memoria de Labores 2011-2012*. San Salvador: Ministerio de Relaciones Exteriores.

Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador. (2013). *Memoria de labores 2012-2013*. San Salvador: Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador.

Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador. (2005). *Memoria de labores junio 2004 mayo 2005*. San Salvador: Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador.

Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador. (2014). *Respuesta a solicitud de información 65-SAI-2014*. Oficina de acceso a la información pública . Antigua Cuscatlan: Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador.

Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala. (2009). *Informe ejecutivo de los principales resultados del Ministerio de Relaciones Exteriores en el 2009*. Ciudad de Guatemala: Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala.

Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala. (2007). *Política de protección, asistencia y atención al guatemalteco en el exterior*. Ciudad de Guatemala: Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala.

Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala. (2014). *Respuesta a solicitud de información, incidencias LPI#0002000 y LPI#0002001*. Unidad de información pública . Ciudad de Guatemala: Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala.

MPI. (2001-2014). *MPI Data Hub, Migration Facts, Stats and Maps*. Recuperado el 21 de enero de 2014, de Migration Policy Institute: <http://www.migrationinformation.org/datahub/acscensus.cfm>

Partido Liberal de Honduras. (2014). *Historia del Glorioso Partido Liberal de Honduras*. Recuperado el 25 de junio de 2014, de Partido Liberal de Honduras: <http://www.partidoliberal.hn/index.php/historia>

Partido Nacional de Honduras. (2014). *Fundación del Partido Nacional*. Recuperado el 22 de junio de 2014, de Partido Nacional de Honduras: <http://www.partidonacional.net/fundacion2.htm>

Pastrán, R. (14 de agosto de 2007). *elsalvador.com. La OIM brindará fondos a proyecto de repatriación* . San Salvador, San Salvador, El Salvador.

Patrulla Fronteriza de EE.UU. (2013). *United States Border Patrol Southwest Border Sectors Southwest Border Deaths By Fiscal Year*. Recuperado el 20 de Abril de 2014, de U.S. Customs and Border Protection: <http://www.cbp.gov/sites/default/files/documents/U.S.%20Border%20Patrol%20Fiscal%20Year%20Statistics%20SWB%20Sector%20Deaths%20FY1998%20-%20FY2013.pdf>

Presidencia de la República de Honduras. (2010). *Plan de Gobierno 2010-2014*. Tegucigalpa: Presidencia de la República de Honduras.

Presidencia de la República, México. (2013). *1er Informe de Gobierno 2012-2013, Anexo Estadístico*. Ciudad de México: Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos.

Real Academia Española. (2001). *Diccionario de la Lengua Española*. Madrid: Real Academia Española.

Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes. (2013). *Narrativas de la Transmigración centroamericana en su paso por México. RESUMEN EJECUTIVO 2013*. Ciudad de México: Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes.

Rodas, H. (2008). *Lineamientos de la política exterior de Guatemala durante el período 2008-2012*. Ciudad de Guatemala: Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala.

Rodríguez, S. (2012). *FAQ*. Recuperado el 16 de mayo de 2014, de Solitary Watch: <http://solitarywatch.com/facts/faq/>

Sánchez, V. (27 de febrero de 2014). *Dimensionemos la captura del Chapo*. Recuperado el 27 de febrero de 2014, de Animal Politico: http://www.animalpolitico.com/blogueros-causa-en-comun/2014/02/25/dimensionando-la-captura-de-el-chapo/?fb_action_ids=10151927054116437&fb_action_types=og.recommends#axzz2uXUkGVZp

Secretaría de Relaciones Exteriores de Honduras. (septiembre de 2012). *Dirección General de Asuntos Consulares*. Recuperado el 28 de junio de 2014, de Secretaría de Relaciones Exteriores y Cooperación Internacional Honduras: <http://www.sre.gob.hn/Asuntos%20Consulares/funcionesconsulares.html>

Secretaría de Relaciones Exteriores de Honduras. (2007). *migracion-remesas.hn*. Recuperado el 28 de junio de 2014, de Política Nacional de Atención al Emigrante: <http://www.google.com.sv/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=5&ved=0CDMQFjAE&url=http%3A%2F%2Fwww.migracion-remesas.hn%2FPresentacion%2FPresentaci%25C3%25B3n%2520PNAE%2520Medios.ppt&ei=R8asU4iGDqLjsATW5oGgCg&usg=AFQjCNFshm0v58ZFluSEg8ButjItfmhDvA&bvm=b>

Secretaría de Relaciones Exteriores de Honduras. (septiembre de 2012). *Objetivos de la Secretaría de Relaciones Exteriores*. Recuperado el 29 de junio de 2014, de Secretaría de

relaciones exteriores y cooperación internacional Honduras:
http://www.sre.gob.hn/Objetivos_SREnew.html

Secretaría de Relaciones Exteriores de Honduras. (2010). *Plan estratégico de Secretaría de Relaciones Exteriores de Honduras*. Recuperado el 13 de julio de 2014, de <http://www.sre.gob.hn/inicio/2013/plan-estrategico.pdf>

Secretaría de Relaciones Exteriores de Honduras. (2014). *Respuesta a solicitud de información requerida el 2 y contestada el 20 de junio y 28 de julio de 2014*. Unidad de Transparencia . Tegucigalpa: Secretaría de Relaciones Exteriores de Honduras.

Secretaría de Relaciones Exteriores de México. (2013). *Guía de Procedimientos de Protección Consular* . México D.F. : Secretaría de Relaciones Exteriores de México.

Secretaría de Relaciones Exteriores de México. (2005). *México frente al fenómeno migratorio*. Ciudad de México: Secretaría de Relaciones Exteriores de México.

Secretaría de Relaciones Exteriores de México. (2005). *México frente al fenómeno migratorio*. Ciudad de México: Secretaría de Relaciones Exteriores de México.

Secretaría de Relaciones Exteriores de México. (2013). *Plan Puebla Panamá*. Recuperado el 19 de febrero de 2014, de Secretaría de Relaciones Exteriores: <http://participacionsocial.sre.gob.mx/ppp.php>

Servicio de Ciudadanía e Inmigración de Estados Unidos. (12 de mayo de 2014). *U.S. Citizenship and Immigration Services*. Recuperado el 06 de junio de 2014, de Temporary Protected Status: [http://www.uscis.gov/humanitarian/temporary-protected-status-deferred-enforced-departure/temporary-protected-status#What is TPS?](http://www.uscis.gov/humanitarian/temporary-protected-status-deferred-enforced-departure/temporary-protected-status#What%20is%20TPS?)

The Office of the President Elect. (2014). *Agenda Homeland Security*. Recuperado el 25 de enero de 2014, de The Office of the President Elect: http://change.gov/agenda/homeland_security_agenda/

The Times of Israel. (2 de abril de 2014). *Foreign Ministry strike ends with pay agreement*. Recuperado el 23 de mayo de 2014, de <http://www.timesofisrael.com/foreign-ministry-labor-dispute-finally-ends/>

Transparency International. (2014). *Global Corruption Barometer Mexico 2013*. Recuperado el 24 de febrero de 2014, de Transparency International: <http://www.transparency.org/gcb2013/country//?country=mexico>

U.S. Customs and Border Protection. (s.f.). *Border Patrol Overview*. Recuperado el 22 de Abril de 2014, de U.S. Customs and Border Protection: <http://www.cbp.gov/border-security/along-us-borders/overview>

Unidad de Política Migratoria, Secretaría de Gobernación de México. (2013). *Boletines Estadísticos*. Recuperado el 22 de enero de 2014, de Secretaría de Gobernación: http://www.gobernacion.gob.mx/es_mx/SEGOB/Boletines_Estadisticos

Viceministerio de Relaciones Exteriores para los Salvadoreños en el Exterior. (2006). *Organización de las Naciones Unidas*. Recuperado el 17 de junio de 2014, de Viceministerio de Relaciones Exteriores para los Salvadoreños en el Exterior: http://www.un.org/esa/population/cpd/cpd2006/Presentacion_Escobar.pdf

Viceministerio de Relaciones Exteriores para los Salvadoreños en el Exterior. (2013). *Viceministerio de para los Salvadoreños en el Exterior*. Recuperado el 15 de junio de 2014, de Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador: <http://172.21.10.29/index.php/sobre-el-viceministerio>

Warren, M. (11 de abril de 2014). *Confirmed Foreign Nationals Executed Since 1976*. Recuperado el 15 de mayo de 2014, de Death Penalty Information Center: <http://www.deathpenaltyinfo.org/foreign-nationals-part-ii#executed>

ANEXOS

ANEXO 1: TABLAS

Tabla 1

COMPARACIÓN POR AÑO DE MIGRANTES EN EE.UU. POR NACIONALIDAD DE ORIGEN (2000-2011)			
País de nacimiento	2000	2011	
	Estimado	Estimado	Margen de error +/-
Total de migrantes en EE.UU.	31,107,889	40,377,757	125,117
Otras nacionalidades	19,904,252	25,619,740	31,895
Centro América y México	11,203,637	14,758,017	93,222
México	9,177,487	11,672,619	79,997
Centroamérica	2,026,150	3,085,398	114,021
Belice	No disponible	45,556	4,993
Costa Rica	71,870	78,111	6,366
El Salvador	817,336	1,264,743	31,223
Guatemala	480,665	850,882	27,380
Honduras	282,852	490,636	18,543
Nicaragua	220,335	241,649	14,085
Panamá	105,177	103,689	7,598
Otros centroamericanos no determinados	47,915	10,132	3,833

Fuentes: MPI Data Hub (MPI, 2001-2014).

Tabla 2

COMPARACIÓN DE PAÍS DE ORIGEN DE MIGRANTES INDOCUMENTADOS EN EE.UU. (2000-2011)		
País	2000	2011
todos los países	8,460,000	11,510,000
triángulo norte CA	880,000	1,560,000
El Salvador	430,000	660,000
Guatemala	290,000	520,000
Honduras	160,000	380,000

Fuente: Departamento de Seguridad Interior EE.UU. (Hoefler M., 2012, pág. 4).

Tabla 3

DEPORTACIONES DE INDOCUMENTADOS ORIGINARIOS DE TRIÁNGULO NORTE PROVENIENTES DE MÉXICO Y EE.UU. POR NACIONALIDAD 2001-2013				
AÑO/PAIS	GUATEMALA	HONDURAS	EL SALVADOR	TOTAL
2001	64,511	42,262	36,012	142,785
2002	58,686	38,746	21,748	119,180
2003	89,133	67,678	37,161	193,972
2004	100,936	82,775	44,022	227,733
2005	107,620	92,252	57,854	257,726
2006	95,707	79,540	53,990	229,237
2007	73,643	63,242	46,101	182,986
2008	61,119	56,517	41,877	159,513
2009	75,534	74,069	46,314	195,917
2010	49,053	53,290	35,623	137,966
2011	48,531	49,091	30,848	128,470
2012	53,814	67,843	44,240	165,897
2013	76,168	68,096	35,230	179,494
TOTAL	954,455	835,401	531,020	2,320,876

Fuente: Secretaría de Gobernación de EE.UU. (Unidad de Política Migratoria, Secretaría de Gobernación de México, 2013) y Departamento de Seguridad Interior EE.UU. (Departamento de Seguridad Interior EE.UU., 2013).

Tabla 4

DEPORTACIONES DE INDOCUMENTADOS ORIGINARIOS DE TRIÁNGULO NORTE PROVENIENTES DE MÉXICO Y EE.UU. POR NACIONALIDAD 2001-2013		
AÑO/MES	EE.UU.	MEXICO
2001	13,192	129,593
2002	14,408	104,772
2003	21,469	172,503
2004	25,750	201,983
2005	38,399	219,327
2006	58,637	170,600
2007	75,680	107,306
2008	76,462	83,051
2009	77,768	118,149
2010	75,178	62,788
2011	69,752	58,718
2012	88,869	77,028
2013	106,420	73,074
TOTAL	741,984	1,578,892

Fuente: Secretaría de Gobernación de EE.UU (Unidad de Política Migratoria, Secretaría de Gobernación de México, 2013) y Departamento de Seguridad Interior EE.UU. (Departamento de Seguridad Interior EE.UU., 2013).

Tabla 5

DELITOS COMETIDOS POR AUTORIDADES		
AUTORIDAD	No DE CASOS	PORCENTAJE
Policía Federal	59	35%
Policía Municipal	51	31%
Autoridad no identificada	27	16%
Policía Estatal	17	10%
Ejercito	7	4%
INM	6	4%
Total	167	100%

Fuente: Resumen ejecutivo 2013 de la Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes (Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes, 2013, pág. 52).

Tabla 6

POBLACION PRIVADA DE LIBERTAD EN MÉXICO 2001-2013					
AÑO	CENTROS PENITENCIARIOS	CAPACIDAD DE ALOJAMIENTO	POBLACION PENITENCIARIA	EN PROCESO	SENTENCIADOS
2001	446	134,567	165,687	71,501	94,186
2002	448	140,415	172,888	73,685	99,203
2003	449	147,809	182,530	80,134	102,396
2004	454	154,825	193,889	80,661	113,228
2005	455	159,628	205,821	87,844	117,977
2006	454	164,929	210,140	89,601	120,539
2007	445	165,970	212,841	88,136	124,705
2008	438	171,437	219,754	88,935	130,819
2009	431	173,060	224,749	92,311	132,438
2010	429	181,876	219,027	91,297	127,730
2011	418	187,752	230,943	99,730	131,213
2012	419	194,062	239,089	98,414	140,675
2013	418	200,100	246,226	103,617	142,609

Fuente: INM y Presidencia de la República, México (García, 2014), (Presidencia de la República, México, 2013, pág. 27).

Tabla 7

NACIONALIDAD DE VICTIMAS	
NACIONALIDAD	PORCENTAJE
Honduras	53%
El Salvador	21%
Guatemala	17%
Mexicana	5%
Nicaragua	4%
Total	100%

Fuente: Resumen ejecutivo 2013 de la Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes (Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes, 2013, pág. 50).

Tabla 8

DELITOSCOMETIDO POR GRUPOS DELICTIVOS		
AUTORIDAD	No DE CASOS	PORCENTAJE
Robo	249	51.00%
Extorsión	184	38.00%
Privación Ilegal de la libertad	24	5.00%
Amenazas	14	3.00%
Lesiones	11	2.00%
Violación y abuso sexual	3	0.60%
Homicidio	1	0.20%
Tráfico de personas	1	0.20%
Total	487	100%

Fuente: Resumen ejecutivo 2013 de la Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes (Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes, 2013, pág. 51).

Tabla 9

ESTADOS DONDE OCURREN LOS DELITOS	
ESTADO	PORCENTAJE
Chiapas	38%
Veracruz	32%
Tabasco	6%
Oaxaca	6%
Estado de México	3%
Jalisco	3%
Guanajuato	3%
Otros Estados	9%
Total	100%

Fuente: Resumen ejecutivo 2013 de la Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes (Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes, 2013, pág. 51).

Tabla 10

MIGRANTES DESAPARECIDOS LOCALIZADOS POR INM 2010-2012				
AÑO	2010	2011	2012	TOTAL
MIGRANTES REPORTADOS POR INM COMO DESAPARECIDOS	210	460	547	1217
MIGRANTES DESAPARECIDOS LOCALIZADOS POR GRUPOS BETA	190	220	128	538
PORCENTAJE DE MIGRANTES DESAPARECIDOS LOCALIZADOS	90.48%	47.83%	23.40%	44.21%

Fuente: INM y Presidencia de la República, México (García, 2014), (Presidencia de la República, México, 2013, pág. 778).

Tabla 11

CONSULADOS GUATEMALTECOS Y SU PERSONAL EN MÉXICO Y EE.UU. EN LOS AÑOS 2001, 2007 Y 2013						
Consulados de Guatemala	2001		2007		2013	
	Consulados Existentes	Personal Consular	Consulados Existentes	Personal Consular	Consulados Existentes	Personal Consular
EE.UU.	6	37	10	53	12	60
Nueva York, Nueva York	x	9	x	9	x	9
Providence, Rhode Island	-	-	x	3	x	3
Silver Springs, Maryland	-	-	-	-	x	2
Miami, Florida	x	6	x	7	x	7
Atlanta, Georgia	-	-	x	4	x	4
Chicago, Illinois	x	4	x	4	x	5
Denver, Colorado	-	-	x	3	x	3
San Francisco, California	x	3	x	3	x	3
Los Ángeles, California	x	11	x	12	x	12
Phoenix, Arizona	-	-	x	2	x	4
Houston, Texas	x	4	x	6	x	6
McAllen, Texas	-	-	-	-	x	2
México	5	9	7	16	11	20
Tijuana, Baja California	-	-	x	3	x	3
México D.F.	x	Desc.	x	Desc.	x	Desc.
Veracruz, Veracruz	-	-	x	2	x	2
Tenosique, Tabasco	-	-	x	2	x	2
Ciudad Hidalgo, Michoacán	x	3	x	3	x	3
Tapachula, Chiapas	x	2	x	3	x	3
Comitán, Chiapas	x	2	x	3	x	3
Acayucan, Veracruz	-	-	-	-	x	Desc.
Oaxaca, Oaxaca	-	-	-	-	x	2
Tuxtla Gutiérrez, Chiapas	-	-	-	-	x	2
Arriaga, Chiapas	-	-	-	-	x	Desc.
Chetumal, Quintana Roo	x	2	-	-	-	-
Total:	11	46	17	69	23	80

Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala (Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala, 2014).

Tabla 12

CONSULADOS HONDUREÑOS Y SU PERSONAL EN MÉXICO Y EE.UU. EN LOS AÑOS 2001, 2007 Y 2013						
Consulados de Honduras	2001		2007		2013	
	Consulados Existentes	Personal Consular	Consulados Existentes	Personal Consular	Consulados Existentes	Personal Consular
EE.UU.	10	47	10	48	13	110
Washington D.C.	x	1	x	Desc.	x	8
Nueva York, Nueva York	x	6	x	6	x	9
Boston, Massachusetts	-	-	-	-	x	Desc.
Chicago, Illinois	x	3	x	3	x	8
Miami, Florida	x	8	x	10	x	23
Atlanta, Georgia	x	4	x	4	x	9
Nueva Orleans, Louisiana	x	7	x	7	x	13
San Francisco, California	x	4	x	4	x	4
Los Ángeles, California	x	5	x	5	x	12
Phoenix, Arizona	x	2	x	2	x	Desc.
Dallas, Texas	-	-	-	-	x	6
Houston, Texas	x	7	x	7	x	16
McAllen, Texas	-	-	-	-	x	2
México	3	2	3	Desc.	4	2
México D.F.	x	2	x	Desc.	x	2
San Luis Potosí, San Luis Potosí	-	-	-	-	x	Desc.
Veracruz, Veracruz	x	Desc.	x	Desc.	x	Desc.
Tapachula, Chiapas	x	Desc.	x	Desc.	x	Desc.
Total:	13	49	13	48	17	112

Fuente: Secretaría de Relaciones Exteriores de Honduras (Secretaría de Relaciones Exteriores de Honduras, 2014).

Tabla 13

CONSULADOS SALVADOREÑOS Y SU PERSONAL EN MÉXICO Y EE.UU. EN LOS AÑOS 2007 Y 2013				
Consulados de El Salvador	2007		2013	
	Consulados Existentes	Personal Consular	Consulados Existentes	Personal Consular
EE.UU.	16	135	16	131
Washington D.C.	x	10	X	14
Nueva York, Nueva York	x	8	X	7
Long Island, Nueva York	x	6	X	8
Elizabeth, Nueva Jersey	x	5	X	5
Boston, Massachusetts	x	5	X	5
Chicago, Illinois	x	7	X	7
Woodbridge, Virginia	x	11	X	10
Duluth, Georgia	x	6	-	-
Woodstock, Georgia	-	-	x	8
Miami, Florida	x	11	x	7
Las Vegas, Nevada	x	5	x	4
Seattle, Washington	-	-	x	3
San Francisco, California	x	7	x	8
Los Ángeles, California	x	24	x	23
Santana, California	x	6	-	-
Nogales, Arizona	x	5	-	-
Tucson, Arizona	-	-	x	4
Dallas, Texas	x	6	x	7
Houston, Texas	x	13	x	11
México	4	17	8	26
México D.F.	x	4	x	4
Monterrey, Nuevo León	x	3	x	2
Veracruz, Veracruz	x	3	x	2
Acayucan, Veracruz	-	-	x	2
Tenosique, Tabasco	-	-	x	4
Comitán de Domínguez, Chiapas	-	-	x	1
Arriaga, Chiapas	-	-	x	3
Tapachula, Chiapas	x	7	x	8
Total:	20	152	24	157

Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador (Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, 2014).

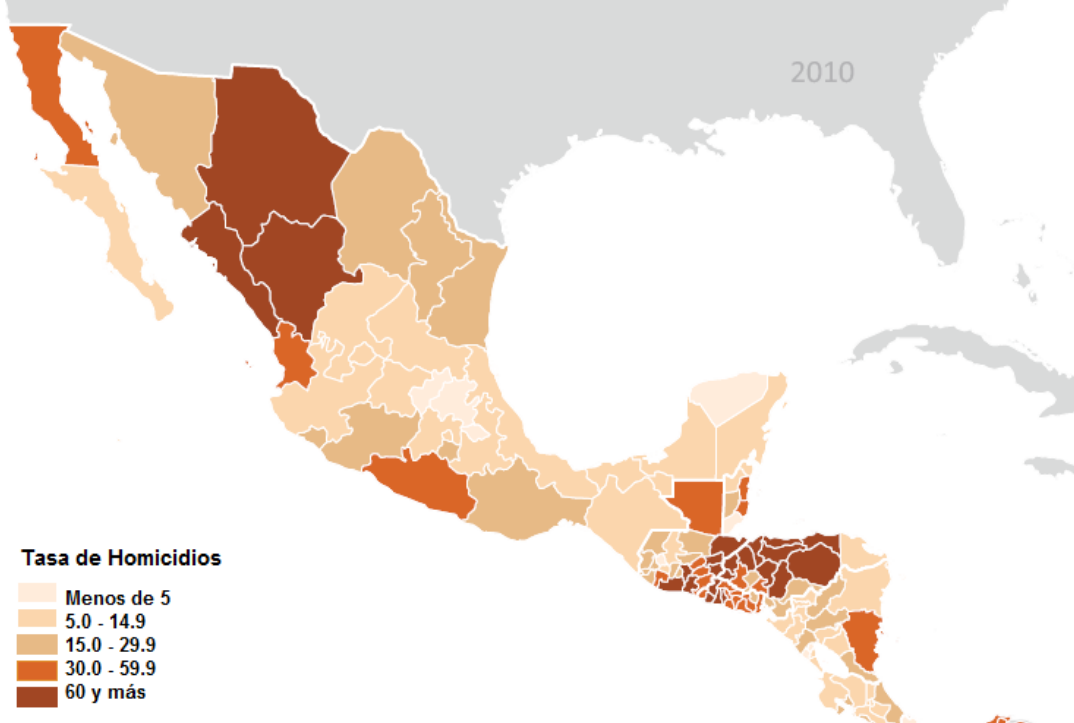
ANEXO 2: MAPAS

Mapa 1
RUTAS MIGRATORIAS A TRAVÉS DE MÉXICO



Fuente: Amnistía Internacional (Amnistía Internacional, 2010, pág. 4).

Mapa 2
TASA DE HOMICIDIOS POR REGIÓN



Fuente: Estudio Global sobre Homicidios 2011 (ONUDD, 2011, pág. 51).

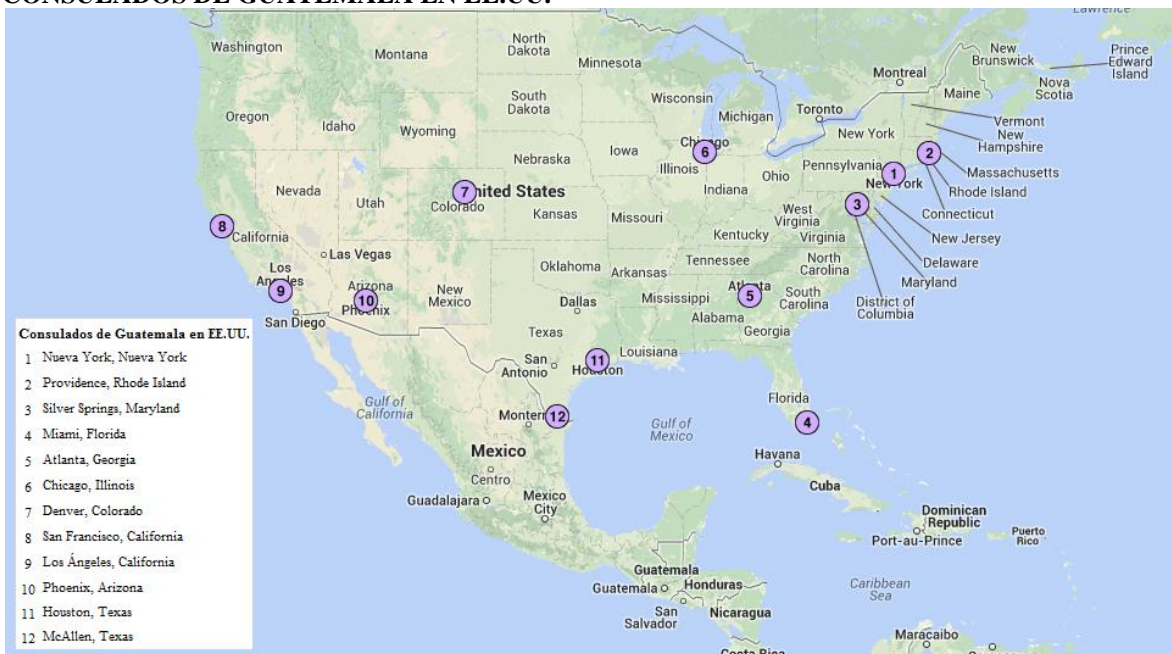
Mapa 3
ZONAS DE ALTO RIESGO EN MÉXICO EN LA RUTA DEL MIGRANTE



Fuente: Informe especial sobre secuestro de Migrantes en México (Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2011, pág. 31).

Mapa 4

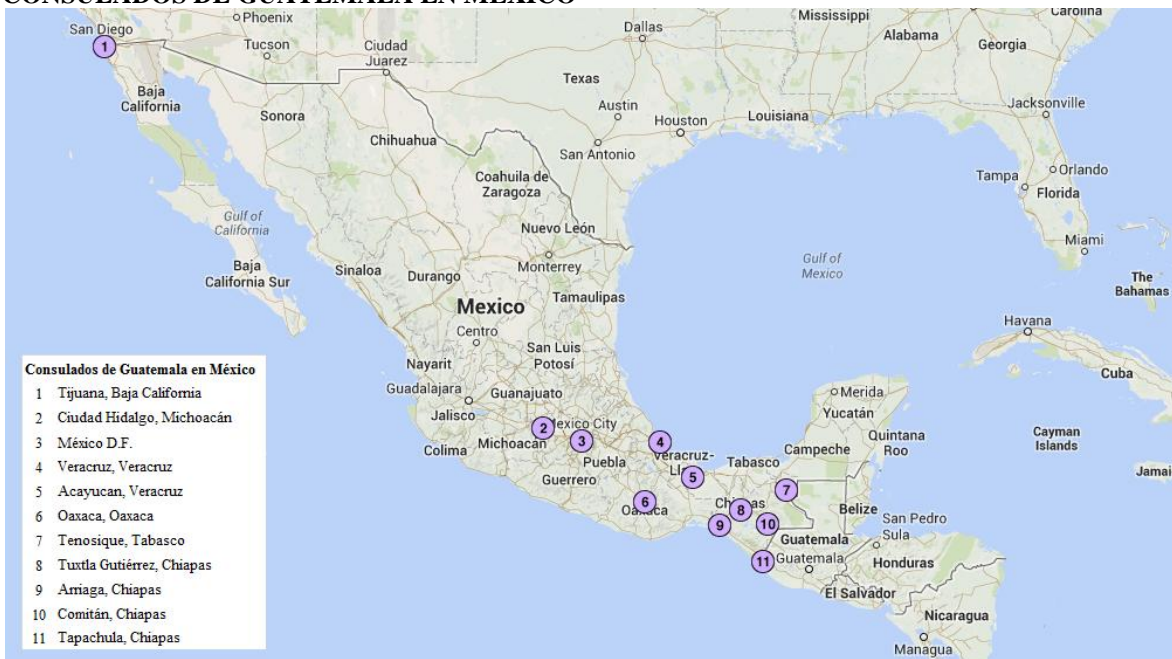
CONSULADOS DE GUATEMALA EN EE.UU.



Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala (Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala, 2014).

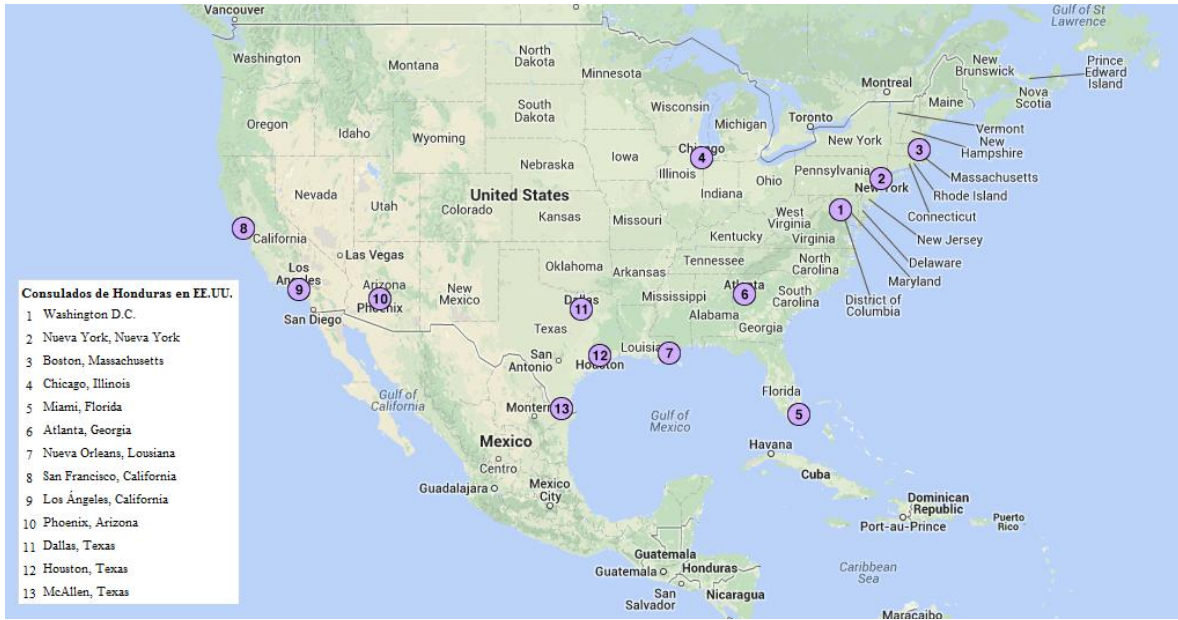
Mapa 5

CONSULADOS DE GUATEMALA EN MÉXICO



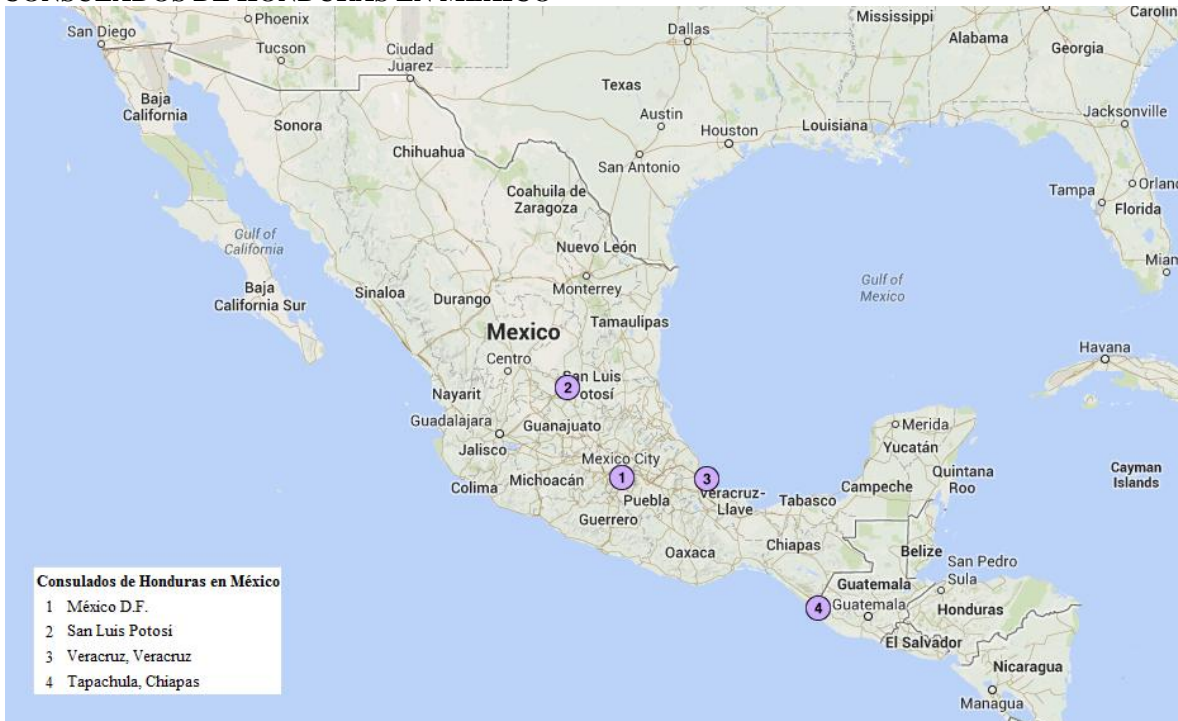
Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala (Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala, 2014).

Mapa 6
CONSULADOS DE HONDURAS EN EE.UU.



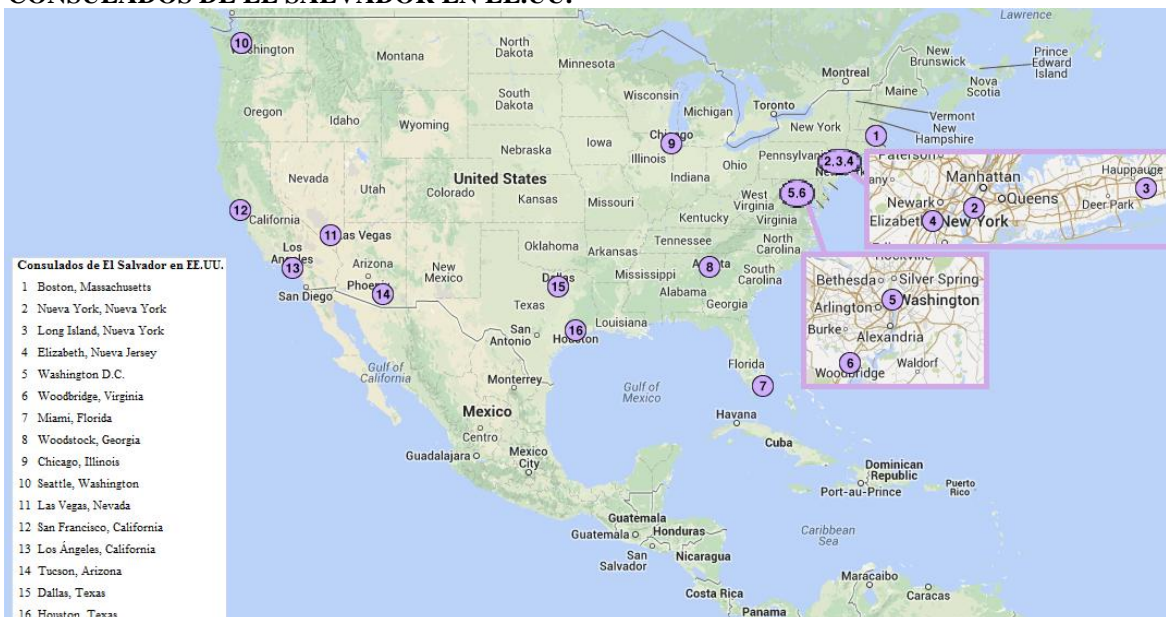
Fuente: Secretaría de Relaciones Exteriores de Honduras (Secretaría de Relaciones Exteriores de Honduras, 2014).

Mapa 7
CONSULADOS DE HONDURAS EN MÉXICO



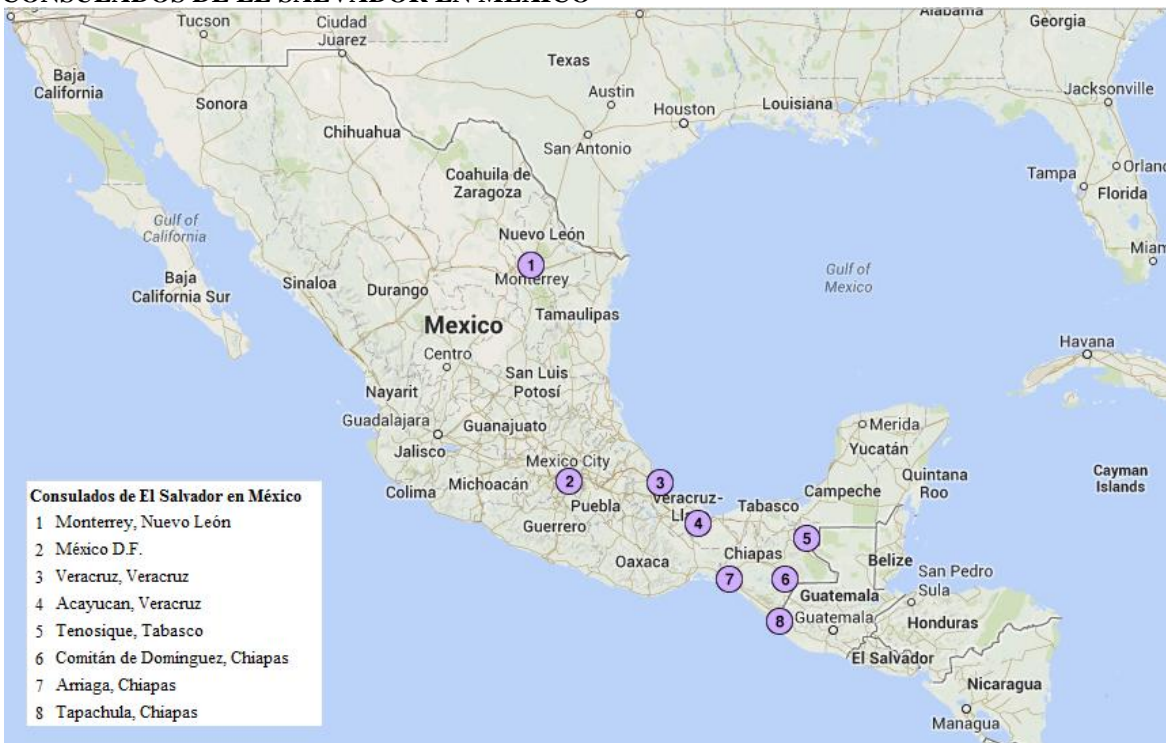
Fuente: Secretaría de Relaciones Exteriores de Honduras (Secretaría de Relaciones Exteriores de Honduras, 2014).

Mapa 8
CONSULADOS DE EL SALVADOR EN EE.UU.



Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador (Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, 2014).

Mapa 9
CONSULADOS DE EL SALVADOR EN MÉXICO



Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador (Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, 2014).

ÍNDICE DE GRAFICOS

GRÁFICO 1 CONTINGENTE DE MIGRANTES ADULTOS DE PRIMERA GENERACIÓN EN LAS CUATRO DIRECCIONES DE LA MIGRACIÓN 2009-2011.....	3
GRÁFICO 2 SITUACIÓN MIGRATORIA DE SALVADOREÑOS EN EE.UU. 2000-2011.....	5
GRÁFICO 3 SITUACIÓN MIGRATORIA DE GUATEMALTECOS EN EE.UU. 2000-2011.....	5
GRÁFICO 4 SITUACIÓN MIGRATORIA DE HONDUREÑOS EN EE.UU. 2000-2011.....	5
GRÁFICO 5 FLUCTUACIÓN POR AÑO DE INDOCUMENTADOS ORIGINARIOS DEL TRIÁNGULO NORTE DE DEPORTADOS DE MÉXICO Y EE.UU. 2001-2013.....	7
GRÁFICO 6 DEPORTACIONES DE MÉXICO Y EE.UU. POR NACIONALIDAD 2001-2013.....	8
GRÁFICO 7 FLUCTUACIÓN POR AÑO DE DEPORTADOS ORIGINARIOS DE TRIÁNGULO NORTE PROVENIENTE DE MÉXICO Y EE.UU. POR PAÍS DE DEPORTACIÓN 2001-2013.....	8
GRÁFICO 8 FLUCTUACIÓN POR AÑO DE INDOCUMENTADOS FALLECIDOS EN LA FRONTERA SUDESTE DE EE.UU. 2001-2013.....	30
GRÁFICO 9 FLUCTUACIÓN POR AÑO DE ASISTENCIAS SOCIALES BRINDADAS POR GRUPOS BETA A MIGRANTES 2001-2012.....	30

ÍNDICE DE TABLAS

TABLA 1 COMPARACIÓN POR AÑO DE MIGRANTES EN EE.UU. POR NACIONALIDAD DE ORIGEN (2000-2011).....	120
TABLA 2 COMPARACIÓN DE PAÍS DE ORIGEN DE MIGRANTES INDOCUMENTADOS EN EE.UU. (2000-2011).....	120
TABLA 3 DEPORTACIONES DE INDOCUMENTADOS ORIGINARIOS DE TRIÁNGULO NORTE PROVENIENTES DE MÉXICO Y EE.UU. POR NACIONALIDAD 2001-2013.....	121
TABLA 4 DEPORTACIONES DE INDOCUMENTADOS ORIGINARIOS DE TRIÁNGULO NORTE PROVENIENTES DE MÉXICO Y EE.UU. POR NACIONALIDAD 2001-2013.....	122
TABLA 5 DELITOS COMETIDOS POR AUTORIDADES.....	122
TABLA 6 POBLACION PRIVADA DE LIBERTAD EN MÉXICO 2001-2013.....	123
TABLA 7 NACIONALIDAD DE VICTIMAS.....	123
TABLA 8 DELITOSCOMETIDO POR GRUPOS DELICTIVOS.....	124
TABLA 9 ESTADOS DONDE OCURREN LOS DELITOS.....	124
TABLA 10 MIGRANTES DESAPARECIDOS LOCALIZADOS POR INM 2010-2012.....	124
TABLA 11 CONSULADOS GUATEMALTECOS Y SU PERSONAL EN MÉXICO Y EE.UU. EN LOS AÑOS 2001, 2007 Y 2013.....	125
TABLA 12 CONSULADOS HONDUREÑOS Y SU PERSONAL EN MÉXICO Y EE.UU. EN LOS AÑOS 2001, 2007 Y 2013.....	126
TABLA 13 CONSULADOS SALVADOREÑOS Y SU PERSONAL EN MÉXICO Y EE.UU. EN LOS AÑOS 2007 Y 2013.....	127

ÍNDICE DE MAPAS

MAPA 1 RUTAS MIGRATORIAS A TRAVÉS DE MÉXICO.....	128
MAPA 2 TASA DE HOMICIDIOS POR REGIÓN.....	129
MAPA 3 ZONAS DE ALTO RIESGO EN MÉXICO EN LA RUTA DEL MIGRANTE.....	129
MAPA 4 CONSULADOS DE GUATEMALA EN EE.UU.....	130
MAPA 5 CONSULADOS DE GUATEMALA EN MÉXICO.....	130
MAPA 6 CONSULADOS DE HONDURAS EN EE.UU.....	131
MAPA 7 CONSULADOS DE HONDURAS EN MÉXICO.....	131
MAPA 8 CONSULADOS DE EL SALVADOR EN EE.UU.....	132
MAPA 9 CONSULADOS DE EL SALVADOR EN MÉXICO.....	132

SIGLAS

ARENA	Alianza Republicana Nacionalista
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BJS (en inglés)	Buró de Estadísticas Judiciales
CIA (en inglés)	Agencia Central de Inteligencia de EE.UU.
CIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CIJ	Corte Internacional de Justicia
CNDH	Comisión Nacional de Derechos Humanos
	Comité de Familiares de Migrantes Fallecidos y Desaparecidos de El Salvador
COFAMIDE	
CONAMIGUA	Consejo nacional de atención al migrante de Guatemala
CONAPROHM	Consejo Nacional para la Protección al Hondureño Migrante
	Consejo nacional para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante y su Familia
CONMIGRANTES	
CRM	Conferencia Regional sobre Migraciones
DAC	Dirección de Asuntos Consulares
DAM	Dirección de Asuntos Migratorios
DGAC	Dirección General de Asuntos Consulares
DGDH	Dirección General de Derechos Humanos
DGHAM	Dirección de Gestión Humanitaria y Atención al Migrante
DGPROHM	Dirección General de Protección al Hondureño Migrante
DGSE	Dirección General del Servicio Exterior
DIGRACOM	Dirección General de Asuntos Consulares y Migratorios
	Dirección de Protección de Derechos Humanos y Gestión Humanitaria
DPDHGH	
DPM	Dirección de Protección al Migrante
FBI (en inglés)	Buró Federal de Investigación
	Servicio de Inmigración y Control de Aduanas de Estados Unidos
ICE (en inglés)	
IEESFORD	Instituto Especializado para la Formación Diplomática
INM	Instituto Nacional de Migración
MPI (en inglés)	Instituto de Política Migratoria
NSA (en inglés)	Agencia de Seguridad Nacional
OEA	Organización de Estados Americanos
	Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo
OECD (en inglés)	
OFAMIR	Oficina de Asistencia para el Migrante Retornado
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPROHM	Oficina de Protección al Hondureño Migrante

PAN	Partido Acción Nacional
PDDH	Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRI	Partido Revolucionario Institucional
SICA	Sistema de Integración Centroamericano
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

ABREVIATURAS

CASA (en inglés)	Central American Security Act Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares
CPDTMF	
CVRC	Convención de Viena sobre Relaciones Consulares
CVRD	Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas
EE.UU.	Estados Unidos de América
FOSMIH	Fondo de Solidaridad con el Migrante Hondureño
FOSOMIH	Fondo Social del Migrante Hondureño
LOSC	Ley Orgánica del Servicio Consular de El Salvador Ley Especial para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia
LPDMSF	
LPHMF	Ley de la Protección de los Hondureños Migrantes y sus Familiares
LSDC	Ley del Servicio Diplomático y Consular de Honduras
NNA	Niños, niñas y adolescentes
TPS	Temporary Protection Status Programa de Asistencia Jurídica a Mexicanos a través de Asesorías Legales Externas
PALE	
RIOE	Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo
SIRLI	Sistema de Identificación de Restos y Localización de Individuos
UE	Unión Europea

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	I
CAPÍTULO I. LOS RETOS DE LOS CONSULADOS DEL TRIÁNGULO NORTE EN MATERIA DE PROTECCIÓN ANTE EL ESCENARIO QUE ENFRENTAN LOS MIGRANTES EN LOS PAÍSES DE TRÁNSITO Y DESTINO EN LA ZONA DE AMÉRICA DEL NORTE (MÉXICO Y EE.UU.)	1
1.1 EL CONTEXTO DEL ESCENARIO MIGRATORIO INTERNACIONAL EN QUE LA PROTECCIÓN CONSULAR ES APLICABLE	2
1.1.1 <i>El fenómeno de la migración a escala mundial</i>	2
1.1.2 <i>Los migrantes en el país de destino (EE.UU.)</i>	4
1.1.3 <i>El corredor migratorio en el país de tránsito (México)</i>	6
1.2 LAS POLÍTICAS DE LOS PAÍSES DE TRÁNSITO Y DESTINO EN LA ZONA DE AMÉRICA DEL NORTE (MÉXICO Y EE.UU.) QUE AFECTAN A LOS MIGRANTES DEL TRIÁNGULO NORTE	9
1.2.1 <i>La política de seguridad y migratoria de los EE.UU.</i>	9
1.2.2 <i>La política de seguridad y migratoria de México</i>	16
1.3 OTROS FACTORES DE RIESGO PARA LOS MIGRANTES DEL TRIÁNGULO NORTE EN LOS PAÍSES DE TRÁNSITO Y DESTINO EN LA ZONA DE AMÉRICA DEL NORTE (MÉXICO Y EE.UU.)	24
1.3.1 <i>Cómo el crimen organizado afecta a los migrantes en tránsito</i>	24
1.3.2 <i>Otros riesgos a los que se exponen los migrantes por los lugares que transitan</i>	27
1.3.3 <i>Otros factores de vulnerabilidad en el país de destino (EE.UU.)</i>	30
CONCLUSIÓN CAPITULAR	33
CAPÍTULO II. LAS PRÁCTICAS EN MATERIA DE PROTECCIÓN CONSULAR DE LOS PAÍSES DEL TRIÁNGULO NORTE EN LOS PAÍSES DE TRÁNSITO Y DESTINO EN LA ZONA DE AMÉRICA DEL NORTE (MÉXICO Y EE.UU.)	35
2.1 EL MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL Y NACIONAL DE LOS PAÍSES DEL TRIÁNGULO NORTE EN MATERIA DE PROTECCIÓN CONSULAR	36
2.1.1 <i>El marco jurídico internacional en materia de protección consular</i>	36
2.1.2 <i>El marco jurídico de Guatemala en materia de protección consular</i>	40
2.1.3 <i>El marco jurídico de Honduras en materia de protección consular</i>	42
2.1.4 <i>El marco jurídico de El Salvador en materia de protección consular</i>	44
2.2 LAS POLÍTICAS EN MATERIA DE PROTECCIÓN CONSULAR DE LOS PAÍSES DEL TRIÁNGULO NORTE	47
2.2.1 <i>Las políticas en materia de protección consular de Guatemala</i>	47
2.2.2 <i>Las políticas en materia de protección consular de Honduras</i>	51
2.2.3 <i>Las políticas en materia de protección consular de El Salvador</i>	53
2.3 LA CAPACIDAD EXISTENTE DE LOS PAÍSES DEL TRIÁNGULO NORTE PARA DAR RESPUESTA A LAS NECESIDADES DE PROTECCIÓN DE SUS MIGRANTES	57
2.3.1 <i>Estructura organizativa, planificación, herramientas, procedimientos y programas de protección de migrantes</i>	57
2.3.2 <i>La cobertura estructural de las cancillerías en materia de protección consular</i>	65
2.3.3 <i>El recurso financiero invertido por las cancillerías en materia de protección</i>	69
2.3.4 <i>La profesionalización del recurso humano que componen los servicios exteriores gestores de protección consular</i>	72
CONCLUSIÓN CAPITULAR	74
CAPÍTULO III. HACIA EL MEJORAMIENTO DE LA INSTITUCIÓN CONSULAR DE LOS PAÍSES DEL TRIÁNGULO NORTE EN MATERIA DE PROTECCIÓN	77
3.1 LA EFICACIA ADMINISTRATIVA, LA MEJORA DE LA GERENCIA PÚBLICA APLICADA A LA ADMINISTRACIÓN CONSULAR EN MATERIA DE PROTECCIÓN	78
3.1.1 <i>La importancia de la protección consular, atribuciones y límites de las instancias responsables</i>	78
3.1.2 <i>La formulación de las políticas públicas en materia de protección consular bajo un enfoque de realismo crítico</i>	79
3.1.3 <i>La nueva gerencia pública en materia de protección consular</i>	83
3.1.4 <i>Otras herramientas de apoyo complementarias a la gestión de protección consular</i>	88

3.2 NOCIONES SOBRE BUENAS PRÁCTICAS CONSULARES BENEFICIOSAS AL MODELO DE PROTECCIÓN CONSULAR DE LOS PAÍSES DEL TRIÁNGULO NORTE	90
3.2.1 <i>Las recomendaciones de la OIM sobre mejores prácticas en materia de protección consular ...</i>	90
3.2.2 <i>El modelo de protección consular del servicio exterior mexicano en EE.UU.</i>	92
3.2.3 <i>El modelo de integración consular en materia de protección de la Unión Europea (UE) comparado al modelo centroamericano.....</i>	94
3.2.4 <i>Las mejores prácticas de los países del triángulo norte en materia de protección consular.....</i>	97
CONCLUSIÓN CAPITULAR.....	98
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	101
LISTA DE REFERENCIA	108
ANEXOS.....	119
<i>ANEXO 1: TABLAS.....</i>	<i>120</i>
<i>ANEXO 2: MAPAS.....</i>	<i>128</i>
ÍNDICE DE GRAFICOS	133
ÍNDICE DE TABLAS	134
ÍNDICE DE MAPAS	135
SIGLAS.....	136
ABREVIATURAS	138