

# El programa de maestrías en derecho estadounidense de la Cancillería y su vigencia

*Arturo A. Dager Gómez*

Hace más de treinta años, el entonces consultor jurídico de la Cancillería inició un ambicioso programa de preparación técnico-legal para miembros del Servicio Exterior Mexicano (SEM), a raíz de diversas circunstancias presentes en el entorno jurídico bilateral. La idea de la presente reseña es celebrar precisamente ese acontecimiento.

En 1976, Estados Unidos por medio de la Foreign Sovereign Immunities Act adoptó una legislación restrictiva del principio de la inmunidad soberana de que gozan los Estados nación conforme al derecho internacional, por el cual se reconocía que los actos llevados a cabo por un Estado en su carácter de nación soberana son inmunes a la jurisdicción de los tribunales de otros Estados. La nueva ley no reconocía la inmunidad soberana en aquellos casos en que los Estados actuaran como particulares o celebrando actividades comerciales. En ese contexto, a mediados de los años ochenta se empezaba a gestar la jurisprudencia interpretativa de la Suprema Corte de los Estados Unidos de América respecto de esta ley, confirmando que las cortes estadounidenses podían juzgar actos comerciales de los Estados extranjeros con toda libertad, cumpliendo sólo con algunos requisitos de procedimiento. A la par, México, además de contar con una de las más grandes empresas paraestatales del continente —Petróleos Mexicanos (Pemex)—, vivía la carga de administrar más de un centenar de empresas propiedad del Estado mexicano, formadas o expropiadas principalmente en el régimen del presidente Luis Echeverría, que iniciaban o

mantenían relaciones comerciales en Estados Unidos, lo que comenzó a generar un elevado número de demandas en los tribunales estadounidenses en contra del gobierno mexicano y de estas empresas, ocasionando no sólo gastos elevados en abogados para la defensa de los procesos, sino que ello se daba en medio de un desconocimiento casi absoluto del sistema jurídico estadounidense, el cual, por su origen anglosajón, difiere diametralmente del mexicano de origen romano.

Ante las circunstancias descritas, se pensó que sería importante que si la Cancillería era la encargada de coordinar todos los litigios en contra de México en el extranjero, pero fundamentalmente en Estados Unidos, sus funcionarios deberían al menos conocer y entender el sistema legal de este país; de allí la idea de enviar primero a un joven abogado miembro del SEM a especializarse en estos temas. No obstante, era obvio que un solo abogado no sería suficiente, por lo que se pensó que quizás tres o cuatro miembros del SEM adicionales deberían seguir los mismos estudios, lo que de hecho sucedió así. Como el número de demandas transnacionales no disminuía sino que aumentaba y al mismo tiempo empezaban a permear en la relación legal otras realidades como el problema de la migración masiva hacia Estados Unidos y el potencial de mexicanos condenados a muerte —la pena se reestableció en la Unión Americana también en 1976—, cuyas primeras ejecuciones tuvieron lugar en los años ochenta, se determinó que la mejor manera de procurar la defensa de todos los intereses jurídicos de México en el territorio del poderoso vecino era a través del conocimiento obtenido mediante la preparación continua de su cuerpo de funcionarios; lo que se instrumentó vía sendos convenios de colaboración con dos universidades amigas de México: la Universidad de Houston, que es una entidad pública del estado de Texas, y la Universidad de Nuevo México, en Albuquerque. El ejercicio resultó tan provechoso que se extendió a Pemex primero y después a la Secretaría de Economía.

A cinco años de graduarse en Houston el primer abogado y de efectuar una práctica forense para comprender mejor sus estudios era evidente, como ya se mencionó, que las demandas en contra de México, su gobierno, sus subdivisiones políticas y las entidades de la administración pública federal centralizada y paraestatal no sólo no disminuían, sino que

tendían a incrementarse —para 1990 la Cancillería coordinaba ya cerca de una veintena de demandas en Estados Unidos—, motivo por el cual se habían tenido que formar áreas especializadas en la Consultoría Jurídica de la Cancillería para esas labores: una Coordinación de Litigios en el Exterior y una Coordinación de Defensoría y Asesoría Legal a Mexicanos en el Exterior,<sup>1</sup> ello a pesar de la crítica de algunos funcionarios de alto rango. Con la óptica siempre vanguardista del entonces secretario Fernando Solana, en el mes de noviembre de 1989 se firmó el convenio con la Universidad de Houston, que aún se encuentra vigente y que establece como objetivo “aumentar la capacidad de los abogados del Servicio Exterior para comprender y analizar cuestiones jurídicas que se originen bajo las leyes de los Estados Unidos de América que a menudo se presentan en algunos aspectos de la relación entre ambos países”, comprometiéndose las partes a compartir gastos y a colaborar entre sí, de modo que la Cancillería colaboraría con la Universidad de Houston en el Mexican Legal Studies Program (Programa Sobre Estudios Jurídicos Mexicanos), y este programa recibiría a un miembro del SEM anualmente, mismo que sería designado directamente por el titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Así dio comienzo una relación que tiene más de veinticinco años de formalidad y que ha evolucionado paulatinamente, pues en 1990, por ejemplo, el entorno internacional y bilateral no era aún de integración económica como el que ahora vivimos y que inició con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994. México aún no entraba al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés)<sup>2</sup> y apenas se comenzaba a pensar en el libre comercio como alternativa de impulso al desarrollo.

Si bien al momento de la firma del convenio la situación en el ámbito migratorio no era tan relevante ni tan apremiante como fue en la siguiente década, como consecuencia de las severas crisis económicas que México vivió, los flujos migratorios ya alcanzaban niveles de consideración y se

---

<sup>1</sup> Hoy consolidadas en tres direcciones de litigios.

<sup>2</sup> México ingresó en 1986.

hacía necesario también contar con conocimientos especializados en el derecho migratorio estadounidense, por lo que dentro de la preparación de miembros del SEM se inició, casi de manera premonitória a las acciones antiinmigrantes que surgirían en años posteriores, un proyecto de preparación que atendiera específicamente ese rubro legal, con el objetivo de poder coordinar acciones informativas para la población mexicana que se encontraba de manera irregular en Estados Unidos.

Así, a mediados de la década de los noventa, se desencadenó la ola de legislación antiinmigrante iniciada con la Proposición 187<sup>3</sup> del estado de California, seguida por varios estados y que implicó una serie de acciones legales en los tribunales estadounidenses —generalmente iniciadas por asociaciones protectoras de los derechos de los migrantes—,<sup>4</sup> en las que el gobierno de México, desde la Cancillería y con el apoyo de sus abogados, participó activamente con una figura legal, nunca antes utilizada, el *amicus curiae* o amigo de la corte, bajo la cual el gobierno de México podía presentar una postura oficial ante los tribunales estadounidenses, explicando por qué tales leyes eran ilegales y discriminatorias, defendiendo de este modo los intereses de sus nacionales de manera directa. De esa forma se objetaron proyectos o legislaciones similares en los estados de Arizona, Colorado, Florida, Georgia, Illinois, Nevada, Nuevo México, Nueva York, Oklahoma y Texas.

De manera simultánea, en la Cancillería se percibieron dos problemas jurídicos en la relación bilateral que debían ser atendidos también por personal especialmente preparado en derecho estadounidense: uno era el problema del impago de pensiones alimentaritas por parte de padres o esposos a ambos lados de la frontera, y el otro, la sustracción ilícita de menores por uno de los padres y su subsecuente traslado al territorio del vecino país, ya

<sup>3</sup> Propuesta legislativa presentada para las elecciones de California de 1994 por el Partido Republicano, que proponía negarle a los inmigrantes indocumentados los servicios sociales, los servicios médicos y la educación pública.

<sup>4</sup> Como la American Civil Liberties Union (ACLU), la League of United Latin American Citizens (LULAC), la Mexican American Legal Defense and Educational Fund (MALDEF), el National Council of La Raza (NCLR), entre otras.

fuera México o Estados Unidos. El primero de los temas encontró solución por medio de la asociación de nuestro país a los programas estadounidenses Uniform Reciprocal Enforcement of Support Act (URESAs) y Revised Uniform Reciprocal Enforcement of Support Act (RURESAs), el segundo, a través de acuerdos bilaterales sobre la materia y en última instancia por medio de la Convención sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores (La Haya, 25 de octubre de 1980), en vigor para México desde octubre de 1991, todo lo cual habría sido muy difícil de implementar si no se hubiera contado con los recursos humanos necesarios previamente capacitados para entender, interpretar y resolver cuestiones de derecho estadounidense.

Con casos como los mencionados, el Programa sobrevivió sus primeros 15 años y se institucionalizó, de manera que la selección de los candidatos fuera más democrática; de este modo, pasó a formar parte de las labores de capacitación del Instituto Matías Romero y de la Comisión de Personal del Servicio Exterior Mexicano, siendo ambas instancias las encargadas de determinar a los candidatos a los cursos de derecho ofrecidos tanto por la Universidad de Houston, como por la Universidad de Nuevo México.

Otro de los temas atendidos de manera altamente eficiente por los abogados preparados en derecho estadounidense, en particular desde mediados de los años noventa y hasta la actualidad, es la defensa de los mexicanos condenados a pena de muerte en Estados Unidos, para lo cual también se creó, en el año 2000, el Programa de Asistencia Jurídica a Mexicanos Sentenciados a la Pena de Muerte, que forma parte de las labores de protección de mexicanos en el exterior. Éste es un programa especial dentro de la Cancillería que implica para los encargados tener conocimientos tanto del derecho estadounidense como del mexicano. El objetivo fue, primero, evitar que las penas fueran ejecutadas buscando su conmutación y, posteriormente, evitar que llegaran a producirse por medio de una defensa certera y expedita. De igual modo se procedió en los casos a cargo de los miembros del SEM preparados en derecho estadounidense con el tema de la violencia policial contra los nacionales mexicanos, en especial la transfronteriza.

La defensa de los intereses jurídicos nacionales en Estados Unidos ha contado, incluso desde antes de iniciado el Programa de Maestrías, con

abogados especializados adscritos a la Embajada de México en Washington, circunstancia que se ha visto facilitada al disponer cada vez de un mayor número de miembros del SEM igualmente especializados. Así, la defensa de los nacionales mexicanos en territorio estadounidense ha resultado en la conveniencia de ir adscribiendo de manera paulatina a estos abogados a los consulados de México a lo largo y ancho de Estados Unidos, sobre todo en aquellos lugares en donde las comunidades de compatriotas son más numerosas.

Por todo lo anterior, esta idea de preparación académica ha probado ser uno de los mayores aciertos en capacitación para el SEM, pues sin duda ha satisfecho con creces la idea original; sin embargo, vale cuestionar si su mantenimiento resultará tan provechosos como sus primeros 25 años o es menester pensar en nuevos esquemas y alternativas. En mi opinión, el Programa continúa siendo vigente, puesto que el dinamismo de la relación bilateral en materia jurídica se mantiene; a guisa de ejemplo, en el momento de elaborar este ensayo están por celebrarse elecciones presidenciales en Estados Unidos en las que el candidato republicano, Donald J. Trump, pretendería, al menos según su discurso actual, denunciar el TLCAN y construir un muro fronterizo con cargo a un impuesto en las remesas que los ciudadanos mexicanos o los mexicoestadunidenses envían al país; dos acciones que, de instrumentarse unilateralmente por el titular del Poder Ejecutivo estadounidense, podrían ser objetadas en los propios tribunales de ese país, ya que ambas podrían requerir el aval previo del Congreso estadounidense, mismo que el citado candidato no pretendería obtener de manera previa a la adopción de tales medidas.

Otra posibilidad de acción legal en los tribunales de Estados Unidos por parte del gobierno de México a través de la Cancillería es redireccionar el uso de la figura *amicus curiae* a aquellos casos cuyo resultado pueda afectar los intereses de México o de los compatriotas, y no sólo concentrarla en los de los condenados a pena de muerte, pues, a pesar de no ser algo común para nosotros, en ese país está la puerta abierta para hacerlo, y quien mejor para ello que los propios funcionarios de la Cancillería especialmente preparados.